

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL SISTEMA URBANO DE ANDALUCÍA. NOTAS PARA UNA REFLEXIÓN DESDE LA GEOGRAFÍA

FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ* LUIS MIGUEL SÁNCHEZ ESCOLANO**

Recibido: 20-12-10. Aceptado: 15-01-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 223-245].

PALABRAS CLAVE: Planificación territorial, Ordenación del territorio, Sistema urbano, Andalucía.

KEYWORDS: Territorial planning, Urban system, Andalusia.

MOTS-CLÉS: Aménagement du territoire, Système urbain, Andalousie.

RESUMEN

Con la perspectiva que dan tres décadas de historia, podemos abordar un análisis de la política que en materia de ordenación del territorio se ha llevado a cabo en la Andalucía democrática. Completamente desarrollada legislativamente (LOTA, LOUA, etc.), cuenta ya entre sus éxitos con el Plan de Ordenación del Territorio regional (POTA), aprobado en 2006. El sistema urbano andaluz, como pilar fundamental de la realidad territorial regional, no ha quedado al margen de las políticas implantadas ni del desarrollo de la planificación existente. Incluso se hace recaer sobre él, la mayor peso del modelo territorial adoptado. Pero no siempre ha recibido el tratamiento adecuado en orden a su importancia intrínseca y al devenir de la población y las actividades en un territorio deficientemente zonificado, limitándose muchas veces a mero acompañamiento o reacciones parciales y / o tardías. En el presente artículo efectuamos una reflexión crítica sobre los trabajos y aportaciones realizadas durante las últimas décadas en materia de ordenación del territorio en Andalucía, teniendo como referencia principal en todo momento el sistema urbano regional y el tratamiento que ha recibido por parte de los planes y leyes vigentes en la materia.

ABSTRACT

With the perspective gained three decades of history, we can address a political analysis on spatial planning has been carried out in democratic Andalusia. Fully developed legislatively (LOTA, LOUA, etc.), already among its successes with the regional Spatial Plan (POTA), in 2006. Andalusian urban system as a fundamental pillar of the regional spatial organization has not been left out of the policies implemented or the existing development planning. Even it is laid on him, the greater weight of the territorial model adopted. But it has not always been adequately treated in order of their intrinsic importance and the evolution of the population and activities in an area zoned poorly, often limited to mere accompaniment or partial reactions and

*. Catedrático de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física. Universidad de Granada. fcorodri@ugr.es

**.. Estudiante de Doctorado. Universidad de Granada. escolano3@hotmail.com

delayed. In this article we make a critical reflection on the work and contributions made during the last decades in the field of spatial planning in Andalusia, with the main reference at all times the regional urban system and treatment received by the plans and laws on the subject.

RESUMÉ

Avec le recul de trois décennies de l'histoire, nous pouvons répondre à une analyse de la politique sur l'aménagement du territoire réalisée dans l'Andalousie démocratique. Entièrement développé au plan législatif (LOTA, LOUA, etc), déjà parmi ses succès avec le Plan d'aménagement du territoire (POTA), approuvé en 2006. Le système urbain, pilier fondamental de l'organisation régionale du territoire n'a pas été laissé de côté des politiques mises en œuvre ou la planification. Même il constitue la base du modèle territorial adopté, mais n'a pas toujours reçu l'attention qu'elle mérite, afin de leur importance intrinsèque et l'avenir de population et des activités sur un territoire, de plus médiocrement zonifié, souvent limitées à simple accompagnement ou des réactions partielles ou tardives. Dans cet article nous faisons une réflexion critique sur les travaux et les apports des dernières décennies dans le domaine de l'aménagement du territoire en Andalousie, avec la référence principale en tout temps le système urbain régional et le traitement reçu dans les plans et lois.

1. INTRODUCCIÓN

La Ordenación del Territorio es, ante todo, una política pública pero, como toda política necesita apoyarse en el conocimiento que se va generando sobre la materia y en la crítica constructiva. Por esto la Carta Europea de la Ordenación del territorio (Torremolinos, 1983) reconocía tanto su especificidad como política, como su enfoque académico que, en definitiva, puede legitimar o deslegitimar, en principio, tanto la práctica de la ordenación como escritos como el presente, que pretende aportar ante todo análisis y reflexión crítica desde una perspectiva más académica, y tal vez más neutra que la que traducen algunos habituales análisis efectuados predominantemente por funcionarios y técnicos vinculados en algún modo a ella.

Uno de los grandes retos de la autonomía andaluza ha sido, y sigue siendo, la consecución de un territorio integrado social, económica y territorialmente. Para la consecución de este objetivo, el desarrollo de políticas públicas transversales en materia territorial requiere no solo una cobertura legislativa sino un respaldo económico y social que en Andalucía es aun muy débil. Sobre todo las más específicas en relación con la ordenación del territorio que son una referencia en este sentido. Dentro de ellas, uno de los temas fundamentales en los que se ha venido incidiendo desde los poderes públicos en la etapa autonómica ha sido la creación y articulación de un sistema urbano propiamente regional, con completo sentido territorial y económico, que proporcionase a Andalucía el armazón básico sobre el que impulsar su desarrollo e integración, tanto interna como externa, como un territorio organizado unitariamente.

Pero la construcción de un verdadero sistema urbano en Andalucía, todavía en ciernes, está profundamente condicionada por las redes provinciales preexistentes,

nacidas de la división provincial de 1833 y consolidadas tras más de 170 años de «provincialismo centralista», cuya inercia pervive hoy día tras más de tres décadas de la creación de la comunidad autónoma andaluza en 1978-1981. La articulación territorial, económica y sociopolítica de Andalucía se ve dificultada, entre otros fenómenos territoriales preexistentes, por este hecho. También por otros, entre ellos la trayectoria urbana de algunas ciudades como Sevilla o Granada que llegaron a ser en otro tiempo verdaderas metrópolis internacionales o la pujanza económica de otras como Málaga o Cádiz. Y, sobre todo, la configuración contemporánea de la región como una periferia urbana dependiente en exceso de otras metrópolis nacionales e internacionales, Madrid y Barcelona sobre todo,

Pese a ello, Andalucía es una región de antigua urbanización, «un país de ciudades» (DOMÍNGUEZ ORTÍZ, 1976) cuya tradicional estructura policéntrica de poblamiento es un capital territorial de tan gran valor que la concepción provincialista de la realidad territorial del Estado no ha podido obviar del todo en los dos últimos siglos. Andalucía cuenta, aún hoy, si no con un verdadero sistema, si con un conjunto urbano relativamente bien estructurado, con un importante y muy representativo nivel intermedio de poblamiento (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, 2008), que sirve de enlace entre las cada vez más pobladas aglomeraciones urbanas interiores y litorales, de un lado, y el decadente mundo rural andaluz, de otro (RODRÍGUEZ y SÁNCHEZ, 2010). El fenómeno al que hacemos referencia queda perfectamente manifestado en la tabla 1, que resume, diferenciando diferentes escalas, el poblamiento regional español. Queda aquí reflejado muy bien un reparto del poblamiento característico, relativamente diferenciado de otras regiones españolas, incluso de aquellas con las que comparte vecindad. Los datos revelan que esas peculiaridades residen, principalmente, en el hecho de un menor número de municipios y en que los municipios medianos y pequeños supongan más de la mitad del total de la región (un 57,6%), restando protagonismo a los dos extremos de la escala urbana regional (las áreas metropolitanas y grandes municipios, por un lado, con el 3,5%, y los municipios muy pequeños, por otro, con el 24,6%). En este hecho reside la principal característica del sistema de ciudades de Andalucía y las políticas públicas han ido encaminadas a defender y potenciar esta propiedad del sistema territorial regional.

Para comprender mejor la dimensión que tiene el reparto demográfico entre los distintos niveles del poblamiento dentro de la comunidad autónoma andaluza, aportamos las tablas 2 y 3 que, de forma escueta, reflejan el peso demográfico del fenómeno urbano en Andalucía en general, y la representatividad del sector intermedio del poblamiento dentro de éste, en particular. Con datos referidos al periodo autonómico, dicha tabla deja constancia de la importancia que en Andalucía ha tenido y tiene la sección intermedia del poblamiento, entendida esta por los documentos de planificación andaluces como aquella constituida por los municipios con entre 10.000 y 100.000 habitantes (RODRÍGUEZ y SÁNCHEZ, 2010). En una tendencia general de incremento de la población urbana (aquella que vive en municipios de más de 10.000 habitantes), que pasa de representar el 72,7% de la población total en Andalucía a comienzos de los 80 del siglo pasado a constituir casi el 80% en 2009, las ciudades medias han aumentado su peso absoluto como relativo hasta llegar a representar el 43,3% de la población regional y el 54,7% de la población urbana andaluza en ese

Tabla 1. *El poblamiento comparado en Andalucía y España*

Comunidad	Total	Municipios Muy pequeños ¹		Municipios pequeños ²		Municipios medianos ³		Municipios grandes ⁴		Municipios muy grandes ⁵		Aglomeraciones urbanas ⁶	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Andalucía	770	190	24,6	325	42,2	111	15,4	117	15,1	16	2,0	12	1,5
Aragón	730	617	85,3	93	12,7	8	1,0	11	1,5	0	0,0	1	0,1
Asturias	78	16	20,5	31	39,7	10	12,8	18	23,0	1	1,2	2	2,5
Baleares	67	8	11,9	25	37,3	12	17,9	21	31,3	0	0,0	1	1,4
Canarias	87	1	1,1	19	21,8	27	31,0	33	37,9	4	4,4	3	3,4
Cantabria	102	31	30,3	53	51,9	7	6,8	9	8,8	1	0,1	1	0,9
Castilla y León	2.248	1.980	88,1	214	9,5	30	1,3	15	0,6	5	0,2	4	0,1
Castilla -La Mancha	919	630	68,5	221	24,0	35	3,8	26	2,8	6	0,6	1	0,1
Cataluña	946	496	52,4	253	26,7	86	9,0	88	9,3	13	1,3	10	1,0
Comunidad Valenciana	542	225	41,5	169	31,1	52	9,5	83	15,3	9	1,6	4	0,7
Extremadura	383	194	50,6	149	38,9	25	6,5	12	3,1	2	0,5	1	0,2
Galicia	315	15	4,7	181	57,4	62	19,6	50	15,8	4	1,2	3	0,9
Madrid	179	54	17,1	51	28,4	32	17,8	25	13,9	8	4,4	9	5,0
Murcia	45	2	4,4	7	15,5	8	17,7	24	53,3	2	4,4	2	4,4
Navarra	272	187	68,7	66	24,2	11	4,0	7	2,8	0	0,0	1	0,3
País Vasco	251	104	41,4	80	31,8	27	10,7	34	13,5	3	1,1	3	1,1
Rioja (La)	174	144	82,7	22	12,6	4	2,2	3	1,7	0	0,0	1	0,5
España	8.110	4.893	60,3	1.959	24,1	547	6,7	576	7,1	76	0,9	59	0,7

1 Menos de 1000 habitantes.

2 De 1001 a 5000 habitantes

3 De 5001 a 10.000 habitantes.

4 De 10.001 a 50.000 habitantes.

5 De 50.001 a 100.000 habitantes.

6 Más de 100.000

FUENTE: RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, 2008

mismo año. Por tanto, debido a su enorme representatividad territorial en Andalucía (RODRÍGUEZ y SÁNCHEZ, 2010), se justifica que las políticas de ordenación del territorio y los planes de ordenación a través de los cuales éstas son encauzadas, presten una atención cada vez mayor tanto a este hecho como a las aglomeraciones, aunque no siempre acierten en la configuración e implementación más adecuada de las políticas sectoriales que les atañen.

Las aglomeraciones, por su parte, son también protagonistas y claves en el desarrollo regional. Su dinámica poblacional, tanto en litoral como en el interior, y su peso económico, ha merecido la atención prioritaria de la política territorial regional, como revela el proceso de aprobación de los planes subregionales, anteriores incluso al POTA. El peso demográfico de las aglomeraciones se ha visto en los últimos dos decenios como consecuencia del proceso de descentralización absoluta que se ha generalizado sin que le crecimiento de las periferias urbanas haya compensado las pérdidas. Este hecho, ignorado en la planificación territorial, afecta obviamente al desarrollo y gestión de los sistemas generales y debiera exigir, entre otras razones, una revisión urgente tanto del POTA como de los Planes subregionales (PS).

Tabla 2. *Población total, población urbana, ciudades medias y aglomeraciones (cifras absolutas según criterios estadísticos)*

<i>Año</i>	<i>Total población andaluza</i>	<i>Población urbana</i>	<i>Población Ciudades medias</i>	<i>Población aglomeraciones</i>
1981	6.441.755	4.680.495	2.405.487	2.275.008
1991	6.940.522	5.273.264	2.581.250	2.692.014
2001	7.357.558	5.654.515	2.855.405	2.799.110
2009	8.302.923	6.619.832	3.623.322	2.996.510

Fuente: IEA. Elaboración propia.

Tabla 3. *Evolución de la población total, población urbana, ciudades medias y aglomeraciones, criterios estadísticos (%)*

<i>Año</i>	<i>Total población andaluza</i>	<i>Población Urbana %</i>	<i>Población Cm /P. urbana y/ P. total %</i>	<i>Población Aglom./ P. Urbana y P/total %</i>
1981	100	72,65	51,4-72,7	48,60-35,31
1991	100	75,97	48,9-75,9	51,05-38,78
2001	100	76,85	50,5-76,9	49,50-38,04
2009	100	79,72	54,7-79,7	45,26-36,08

Fuente: IEA. Elaboración propia.

Tabla 4. *Superficie y población de las aglomeraciones urbanas andaluzas*

<i>Aglomeración</i>	<i>Población 2007</i>	<i>N.º municipios</i>	<i>Superficie/ Km²</i>	<i>Densidad (h/km²)</i>
A.U. Almería	241.228	8	1.124,0	214,6
A.U. Bahía de Cádiz*	421.932	5	592,7	711,8
A.U. Córdoba	335.274	8	2.332,0	143,7
A. U. C. de Gibraltar(Cádiz)	257.307	7	1.514,4	169,9
A.U. Granada	489.480	32	891,0	549,3
A.U. Huelva	230.435	8	964,3	238,9
A. U. Jaén	202.277	12	1.437,1	140,7
A.U. Málaga	832.446	13	1.330,0	625,8
A.U. Sevilla	1.450.164	46	4.912,6	295,1
A.U. de Andalucía	4.460.843	139	15.098,1	295,4

* Sin Jerez de la Frontera

Fuente: IEA. Elaboración propia.

Si en lugar de las agrupaciones estadísticas, que reflejan las tablas referidas, nos atenemos a los municipios incluidos en las demarcaciones de los Planes subregionales (tabla 4) queda reafirmada la importancia real de las aglomeraciones, auténticas metrópolis de tamaño medio, cuya consideración unitaria como unidades urbanas es una necesidad tan evidente, como la capacidad o voluntad política de alcanzarlo mediante la cobertura legal adecuada ante todo. Esto supone otro reto para la planificación territorial, aunque haya situaciones muy contrastadas o distintos grados de necesidad de acuerdo con la maduración de los procesos. La tabla 4, cuyo análisis pormenorizado, rebasa las posibilidades de este trabajo, denota, ante todo, la mayor entidad y madurez de las entidades urbanas de Cádiz, Granada, Málaga y Sevilla, aunque no debiera olvidarse, sobre todo a nivel de modelo territorial, que planificar es prevenir y, también, corregir en lo posible las orientaciones o tendencias indeseables del crecimiento urbano.

2. EL TRATAMIENTO NORMATIVO Y EL PAPEL DE LAS CIUDADES ANTES DE LA LEY 1/1994

En general, el fenómeno urbano andaluz, como ya advertíamos antes, ha sido estudiado con profusión y atendido como un elemento sobresaliente de la realidad territorial andaluza desde la constitución de la Autonomía y la transferencia de las competencias de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo a comienzos de los años 80 del siglo XX. También en esta ocasión es el tema central de nuestro discurso. Partiendo de la base de que el desarrollo de estas políticas ha sido ya tratado suficientemente (ACOSTA, BENABENT, FERIA, OCAÑA, ZOIDO entre otros), vamos a tratar de ver sintéticamente, ante todo, cómo a lo largo de los años, la planificación territorial andaluza ha atendido y controlado todo lo relacionado con el sistema de ciudades regional, tanto en su conjunto como diferenciando en él distintos niveles urbanos, tratando de incidir en la reconfiguración del sistema urbano y su mayor articulación, en nuestra opinión sin conseguirlo, entre otras cosas, principalmente por la falta de cooperación y coordinación de objetivos de las administraciones responsables de las políticas sectoriales de infraestructuras (carreteras, ferrocarriles...). Una historia aún sin final, que dividimos en dos bloques en función de un hito principal, la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía, que, aunque tardíamente, ha aportado hasta ahora grandes logros y algunas decepciones.

Sin duda, la Ley 1/94 constituye por sí misma uno de los grandes hitos de la autonomía de Andalucía. Esta «ley de leyes» ha hecho posible traspasar el tradicional nivel de análisis de la realidad territorial, intentando generar ideas y propuestas que den cauce hacia el futuro a los principales problemas y favorecer así el desarrollo integral y equilibrado del territorio en orden al mayor bienestar y cohesión social de los andaluces. No obstante la precaria cultura territorial de la región y el egoísmo de muchos de los agentes sociales implicados en el desarrollo de esta ley han sido y son un freno al desarrollo territorial y económico sostenibles.

Si bien, como se ha dicho, el gran hito legislativo e instrumental a la hora de abordar una historia de la ordenación del territorio en Andalucía lo constituye la Ley 1/1994 de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía,

bastantes años antes de esta fecha comenzaban en nuestra región los trabajos en pos de articular una política regional en materia de ordenación territorial, dando estos esfuerzos algunos frutos dignos de mención, que serán a su vez base imprescindible sobre la que erigir los grandes proyectos del futuro. Como ya hemos dicho, no se trata de extendernos en lo que sería una recopilación prolija e innecesaria de la normativa y los estudios realizados a instancias de la administración pública, pero sí parece conveniente destacar algunos de ellos en función de la significación que por sí mismos tuvieron o por los resultados que ofrecieron con el paso del tiempo. Y, como un icono de lo que pudo ser y no fue, comenzamos con el que quizá sea el ejemplo más característico de la indefinición oficial respecto a lo que en materia de ordenación del territorio se pretende en Andalucía, la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* de 1983, impulsada por la Consejería de Política Territorial y Energía. Refiriéndose a ella, Manuel Benabent afirma que «tuvo la virtud de efectuar la primera aproximación a la organización funcional de la región» (BENABENT, 2006, p. 275). Pero se quedó sólo en eso, en una aproximación. En definitiva, el abandono posterior de la comarcalización, no obstante más de facto que de iure, antes y después del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, representa para nosotros un paso atrás en la consolidación de la estructura territorial intermedia, cuya superioridad es notoria en otras regiones y que se ha visto aquí crecientemente suplantada por el protagonismo insólito del nuevo centralismo provincialista o localista, encarnado por las redivivas diputaciones provinciales. En todo caso, con la comarcalización se vinculaba la propuesta del *Sistema de Ciudades de Andalucía* de 1986, esencial en la comprensión relacional del espacio regional, que se tuvo en cuenta para perfilar diversas planificaciones sectoriales como el Plan de Carreteras de Andalucía en ese mismo año. Hoy día esta comarcalización ha perdido relevancia y credibilidad social e institucional al ser la propia administración que la impulsó, la misma que la ha relegado y la que a su vez no ha sabido o querido defenderla obviando tanto el debate académico y político sobre ella, como la posibilidad de convertirla en instrumento de referencia clave en la identificación del modelo territorial de Andalucía.

2.1. *El Sistema de Ciudades de Andalucía*

El *Sistema de Ciudades de Andalucía* de 1986 (mapa 1), resultado y evolución lógica de lo desarrollado en la *Comarcalización* de 1983, constituye la primera caracterización global del sistema urbano andaluz, entendido como una red urbana global que aparece dividida en cuatro niveles de articulación entre el regional y el municipal: la capital regional (Sevilla), centros subregionales (resto de capitales provinciales más Jerez y Algeciras), centros intermedios (con entre 20.000 y 100.000 habitantes) y centros básicos (ciudades medias rurales con menos de 20.000 habitantes y centros rurales), con un total de 127 ámbitos funcionales (RODRÍGUEZ y SÁNCHEZ, 2010). Pretendió ser la base para la organización territorial de los principales equipamientos públicos administrados por la Junta de Andalucía, otros servicios públicos competencia del Estado (como los partidos judiciales), e incluso algunos más de carácter privado, que sin duda encontraban en su acomodo con el mapa oficial de la división funcional de la región, muchas ventajas organizativas (BENAVENT, 2006).

Mapa 1. *Sistema de ciudades y áreas funcionales de Andalucía, 1986*



Fuente: Sistema de Ciudades de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1986.

2.2. *Sobre las Bases de 1990*

Las *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía* de 1990, realizadas por el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, supusieron, en palabras de Benabent, «la primera aproximación general a la Ordenación del Territorio de la región» (BENAVENT, 2006, pág. 276). Producto maduro de lo que años antes comenzó con la *Comarcalización* de 1983 y el *Sistema de ciudades* de 1986, era la imagen más acabada que nunca se había obtenido de Andalucía como territorio, diferenciando en su análisis distintas facetas de la realidad (el medio urbano-relacional, el productivo y el físico-ambiental) y obteniendo un diagnóstico articulado y preciso de las problemáticas existentes en cada una de las comarcas andaluzas (mapa 2). Era, oficialmente, el documento principal para orientar al gobierno regional en materia de política territorial en el que quedaban perfectamente perfilados los tres ejes básicos de desarrollo territorial. En relación con el sistema urbano de Andalucía, las *Bases* adelantaban de facto no solo una imagen sino un auténtico modelo de relaciones territoriales e implementaban una serie de dotaciones para los distintos núcleos urbanos andaluces en función de su relevancia demográfica, económica y territorial. Era la primera vez que, tras un análisis y diagnóstico de la realidad del sistema de ciudades regional, se establecía una categorización de las ciudades andaluzas en función de su relevancia real en el territorio, lo que desembocaba en una mayor capacidad para albergar servicios y funciones urbanas más o menos especializadas, las cuales quedan resumidas en la tabla 5.

Tabla 5. Dotaciones para los centros urbanos de Andalucía. Bases para la Ordenación del Territorio de 1990

Centros de Articulación	Centros básicos		
	Rural	Urbano	Metropolitano
Población del ámbito	>5.000 habitantes	—	>100.000 habitantes
Población del centro	<20.000 habitantes	>20.000 habitantes	>200.000 habitantes
Accesibilidad del centro	<25'	<25'	<15'
Criterios conjuntos y particularidades	5.000 habitantes y 25' (con excepciones posibles cuando la población sea <5.000 hab.)	20.000 habitantes y 25'	Continuidad física, necesidad de gestión intermunicipal o crecimiento.
Funciones (el nivel básico es asimilable al municipal en ciertos casos)	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación de inversiones de carácter urbano de la Junta de Andalucía - Coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico. - Cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados o mínimos. - Fondos redistributivos de recursos de la Junta de Andalucía y de las Diputaciones: planes Provinciales de Obras y Servicios, Empleo Rural, ... - Comarcas de Acción especial.-Asistencia Primaria Hospitalaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación de inversiones de ámbito provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación de inversiones de ámbito regional
Dotaciones mínimas (cada nivel contiene todas las dotaciones de los niveles anteriores)	<ul style="list-style-type: none"> - Vertedero controlado. - Depuración biológica de aguas. - Centro deportivo. - Casa de Cultura. - Parque local Bomberos - Centro Básico de Salud. - Residencia Tercera Edad. - Oficina Extensión Agraria. - Zonas de trabajo social. - Servicios Técnicos Municipales - de Arquitectura y Urbanismo. - Control Sanitario Alimentos. - Servicio de Seguridad Rural. - Centro de Educación Infantil y Educación Primaria. - Centro de Educación Secundaria. - Centro de Educación de Adultos. - Centro de Profesores. - Educación Especial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Empleo. - Juzgado de Primera Instancia. - Parque auxiliar de Bomberos. - Servicio Seguridad Urbana. - Instalaciones de depuración convencional de aguas. - Protección Civil. - Servicio de control medioambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hospital General Básico. - Inspección al servicio del sistema educativo. - Matadero frigorífico. - Administración de Hacienda. - Centro de rendimiento deportivo. - Planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos.

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

ponen en marcha pocos meses después del traspaso de las competencias en la materia desde el gobierno central).

3. LA LEY 1/1994 Y RESULTADOS POSTERIORES

Como hemos dicho, la Ley 1/1994 de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, supone una importante inflexión en materia de ordenación del territorio sobre todo porque supone finalmente la puesta en marcha, por parte del gobierno andaluz, de una herramienta legislativa amplia y moderna con que encauzar sus competencias en la materia, que debería dar importantes resultados en los años venideros. Con esta Ley, y no antes, se hace efectiva la toma oficial de las riendas en materia de ordenación del territorio por parte del gobierno regional (BENAVENT, 2006).

La Ley diferencia entre objetivos generales, tales como contribuir a la cohesión, integración y desarrollo equilibrado de la Comunidad Autónoma, y específicos, como la articulación territorial interna de la región y su conectividad exterior. En la propia presentación del proyecto de la Ley en el parlamento andaluz se afirma: «Objetivo de esta Ley es, por tanto, lograr la articulación del territorio regional, mejorando la accesibilidad entre sus diversas partes y permitiendo una distribución más igualitaria de los equipamientos y servicios públicos» (AA.VV., 1994). Para lograr este objetivo general, la Ley establece dos grandes instrumentos de planificación: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.

3.1. *Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1999*

Las nuevas Bases son un paso anterior a la realización y aprobación definitiva de un Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía tal y como indicaba el Decreto 83/1995, de 28 de marzo. Su aprobación definitiva como documento oficial de planificación se produjo mediante el decreto 103/1999, de 4 de mayo. Se trata, en efecto, de una nueva referencia, actualizada y más completa que las anteriores, para la aplicación de las políticas públicas del gobierno regional. Tiene tres pilares fundamentales: el Sistema de Asentamientos Regional, el Esquema Básico de Articulación, y una importante novedad en la comprensión del territorio como es la definición de unas Unidades Territoriales, que son, a la vez, signo definitivo de ruptura con el concepto comarcal anterior y de discutible innovación en la comprensión del territorio desde la planificación vigente. En algunas instancias se habló de instrumento llamado a obviar el fracaso (¿consentido?) de la comarcalización emprendida por la administración pública regional años atrás. En lo que al aspecto urbano se refiere, esta propuesta no ofrece grandes novedades tipológicas o clasificatorias, pero sí que adolece de algunos defectos graves, como por ejemplo es el hecho de que haga una caracterización tipológica del sistema de ciudades (centros regionales, ciudades medias organizadas en

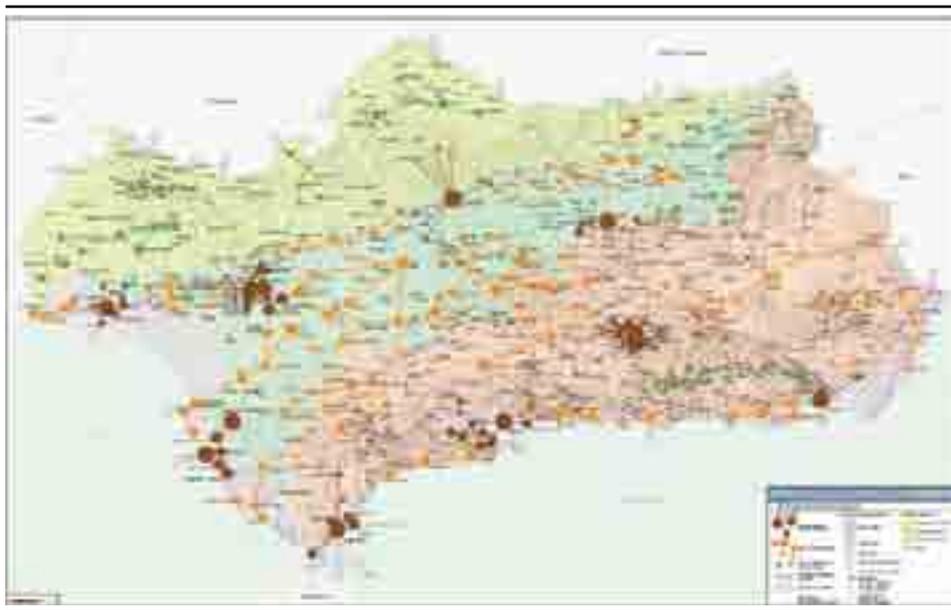
Mapa 3. *Sistema de Ciudades de Andalucía, 1999*

Fuente: POTA, bases y Estrategias. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1999.

redes...) sin explicar de dónde salen esas remozadas tipologías territoriales ni de qué base de análisis se parte para obtener esas conclusiones. De hecho, y como se puede apreciar en el mapa 3, ni siquiera las flechas trazadas reflejan relaciones funcionales interurbanas, sino que constituyen la forma en que se quiere que sea interpretada la región (imagen), por lo que no sabemos si las estructuras y relaciones que presenta son reales, o si en el caso de existir están o no consolidadas.

3.2. *El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006*

La formulación a mediados de los 80 de una propuesta de *Sistema de Ciudades*, y la aprobación en 1990 de las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, constituyeron las dos primeras grandes referencias para el entendimiento global de la realidad territorial andaluza. De hecho, estas dos figuras han venido funcionando de forma constante como referencia para múltiples políticas de incidencia territorial a lo largo de estos últimos 25 años. De este modo, el Modelo Territorial de Andalucía que propone el POTA (y que se deriva del actual Sistema de Ciudades de Andalucía), tiene como referencia de partida estos dos hitos en la planificación y la ordenación del territorio

Mapa 4. *Modelo Territorial de Andalucía (POTA). 2006*

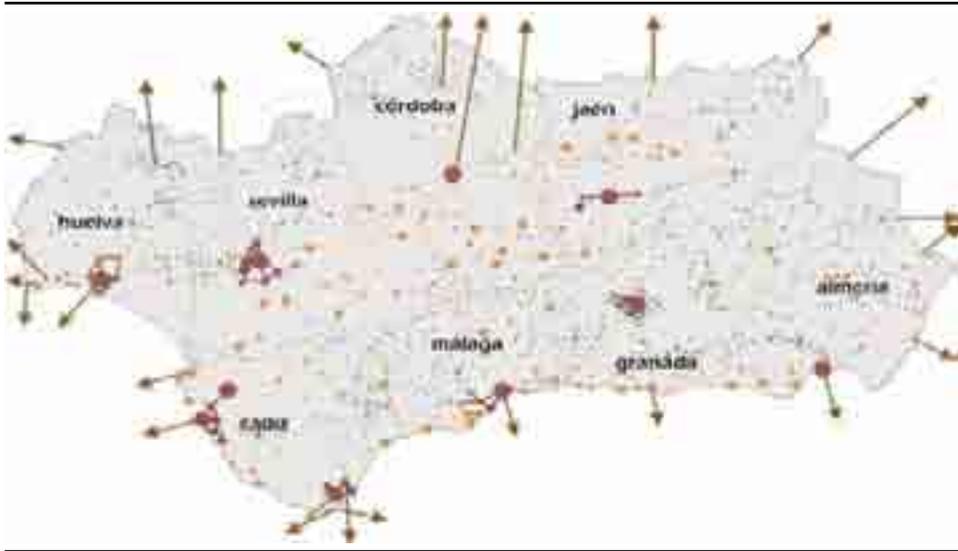
Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 2006.

en Andalucía, a partir de los cuales se ha hecho tanto por superar las deficiencias de articulación interior y las fuertes carencias en infraestructuras y prestación de servicios que sufrían amplios sectores del territorio y de la población de la comunidad autónoma.

Por todo ello resulta paradójico y aún contradictorio el paso atrás que en orden a «facilitar la comprensión integral de la región» se ha producido, a nuestro juicio, en la configuración del POTA, en concreto en lo que se refiere al entendimiento del sistema de ciudades y a la integración de éste en el Modelo Territorial propuesto (Mapa 4).

El Modelo Territorial de Andalucía que vemos en el POTA tiene como fundamento, la superación de tres problemas principales que se supone, correctamente, afectan a nuestra comunidad. El primero de ellos es la escasa integración económica a escala regional; el segundo, los desequilibrios territoriales internos (con especial atención al cada vez más importante que se detecta entre zonas litorales y mundo rural interior); y finalmente, los problemas de tipo ambiental, con especial atención a las zonas litorales y a los desiertos demográficos interiores. Tres retos principales que se traducen en tres objetivos: consolidar Andalucía como un territorio articulado física y económicamente; favorecer un desarrollo económico equilibrado y sostenible; y contribuir al desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y valores propios del conjunto de la región. Pero esta formulación de problemas y objetivos, choca radicalmente con algunas de formulaciones que se detectan en la puesta en marcha del modelo y aún en las programaciones de actuación concretas.

Mapa 5. Sistema de ciudades en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), 2006



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

Respecto del Sistema de Ciudades, ya hemos dicho, que en el POTA se le define como el principal referente territorial de Modelo propuesto, por lo que ocupa un lugar capital a la hora de definir el futuro territorial de Andalucía. El Sistema de Ciudades lo forman el conjunto de asentamientos de la región, desde las grandes urbes metropolitanas hasta los núcleos rurales, pasando por las ciudades medias y las redes que éstas conforman por todo el territorio. Se insiste además en la idea de que la estructura urbana no es algo desligado del entorno físico en que se inserta, por lo que de su entorno dependerán sus características, y del funcionamiento del sistema el nivel de aprovechamiento y la sostenibilidad de la explotación de los recursos en el mismo. Nada que objetar a los contenidos generales del modelo. Son esencialmente los mismos que exige la teoría y que han sido desarrollados en otras regiones. Las estructuras de cohesión, centradas en exceso, por no decir únicamente, en el sistema de asentamientos adolece, sin embargo, de una jerarquía no coincidente del todo con la del sistema de ciudades (mapa 5). Ni tampoco recoge adecuadamente aspectos sustantivos de esta como las redes básicas rurales, las ciudades medias o las aglomeraciones, a pesar de la relevancia que revisten las dinámicas puestas ya de relieve en la introducción de este trabajo. Además de ser contradictoria en algunos aspectos la delimitación, la ordenación viaria y de otros sistemas generales, con lo que determinan los planes subregionales aprobados. También resulta problemática y confusa la propuesta de Unidades Territoriales ante todo por la escala de presentación (1:2.000.000) que favorece la confusión o mezcla de hechos o redes de distinta naturaleza (usos del suelo, localización y singularidad geográfica en el caso único del Sureste Árido).

En resumen, el esquema básico de articulación que propone el POTA no parece adecuarse del todo a las artificiosas Unidades Territoriales y a las estrategias desarrolladas en relación con ellas. Los Dominios Territoriales que se sobreponen a estas unidades, aportan una estructuración físico-natural del territorio que queda más que nada como un telón de fondo en el que se puede inscribir difícilmente el sistema de protección y de uso sostenible de los recursos naturales diseñado a escala regional.

Se habla, por otra parte, de favorecer una política de cohesión y equilibrio territorial y, por otro lado, se impulsa decididamente la creación de una gran urbe de tamaño millonario so pretexto que sirva de enlace de la región con la dinámica que siguen los procesos de información e innovación a nivel global; se utiliza con soltura el concepto de «red», pero no se aportan ideas que materialicen la idea y permitan hablar de que ésta se convierta en realidad. Se expresan intenciones y buenos proyectos en relación con la protección y puesta en valor del medio ambiente regional, pero no se habla de financiación ni se concreta de dónde puede salir el dinero que sostenga esas necesarias inversiones. Se habla del «empobrecimiento territorial» de muchos espacios rurales en peligro de despoblamiento, y se analiza así mismo con buen tino la realidad de estos espacios, pero solo se consigue aportar una etiqueta que clasifica a unas realidades territoriales, sin concretar en ningún momento qué acciones se han de tomar para salvarlos de su situación actual... Éstos y otros aspectos, especialmente las infraestructuras, son los que al geógrafo preocupan a lo largo de la lectura del Modelo Territorial que aporta el Plan.

Un modelo metodológica y conceptualmente impreciso y confuso, por tanto, que adolece sobre todo de un insuficiente diagnóstico de las relaciones entre las estructuras y las Unidades Territoriales, por lo que le falta la perspectiva de articulación funcional del espacio tan sencilla como evidente en las *Bases* de 1990. En consecuencia al faltar esta perspectiva de articulación funcional, las propuestas derivadas se resienten de estatismo y hacen casi inviable la perspectiva de revisión del modelo a medio plazo.

Al igual que hicimos con las *Bases* del año 1990, hemos reunido en una tabla las principales aportaciones que hace el plan de 2006 respecto de las *Bases* en lo referido a las dotaciones, servicios y funciones urbanas a reunir en cada población en función de su categoría (Tabla 6).

Como veremos, el POTA completa en algunos aspectos la percepción que del sistema urbano de Andalucía se tenía en 1990, aunque bien es cierto que crea un confuso panorama de relaciones urbanas, distinciones categóricas no fundamentadas y otros elementos mal explicados que restan visibilidad a los resultados que de él se puedan esperar en un análisis como este que realizamos.

En lo que al reparto y definición de equipamientos y servicios en las distintas secciones del poblamiento regional, el POTA de 2006 crea un completo panorama de competencias, funciones y servicios a localizar en los centros urbanos andaluces, definiendo con más claridad que en documentos anteriores cuál es el servicio o función en cuestión y cuál es el centro urbano con la población suficiente para albergarlo (RODRÍGUEZ, F. y SÁNCHEZ, L.M., 2010). En relación con esto, se ha perdido un criterio que considerábamos muy interesante que sí existía en las *Bases* de 1990. El criterio demográfico se acaba imponiendo en 2006 como el único válido no sólo en

Tabla 6. *Resumen de dotaciones de equipamientos y servicios en POTA de 2006*

DOTACIONES DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS. (Parte I)			
Mejoras y cambios en el POTA 2006 respecto de las Bases del 90			
	<i>Centros Regionales</i>	<i>Redes de Ciudades Medias</i>	<i>Redes de Asentamientos en Áreas Rurales</i>
Definición del ámbito	Áreas metropolitanas capitalinas + Campo de Gibraltar	Municipios con entre 10.000 y 100.000 habitantes	Menos de 10.000 habitantes
Equipamientos sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> - Centros Coordinadores de Distrito. - Hospitales Regionales y de Especialidades. - Servicio de Urgencias 061. - Centro Regional de Transfusión Sanguínea. - Laboratorio de Salud Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centros Coordinadores de Distrito Sanitario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de Distritos sanitarios (cada 64.000 habitantes)
Equipamientos sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Trabajo Social. - Centro de Atención a Personas con Discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Trabajo Social. 	
Equipamientos culturales y educativos.	<ul style="list-style-type: none"> - Bibliotecas provinciales. - Archivos Históricos Provinciales. - Museos Provinciales y especializados. - Centros culturales especializados. - Escuela oficial de Idiomas. - Escuelas de Arte. - Centros de educación Especial. - Equipos de Orientación Educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipos de Orientación Educativa. - Centros adscritos a la Universidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión descentralizada de servicios culturales.
Equipamientos deportivos	<ul style="list-style-type: none"> - Complejos deportivos de excelencia. - Centros de tecnificación deportiva. - Grandes eventos deportivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de criterios demográficos para instalaciones deportivas (pabellón cubierto, piscina cubierta, pista de atletismo...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de criterios demográficos para instalaciones deportivas (pabellón cubierto, piscina cubierta, pista de atletismo...)

Tabla 6. *Resumen de dotaciones de equipamientos y servicios en POTA de 2006 (Cont.)*

DOTACIONES DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS. (Parte I)			
Mejoras y cambios en el POTA 2006 respecto de las Bases del 90			
	<i>Centros Regionales</i>	<i>Redes de Ciudades Medias</i>	<i>Redes de Asentamientos en Áreas Rurales</i>
Equipamientos ambientales. Gestión de residuos sólidos urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> - Puntos limpios. - Plantas de recuperación y compostaje. - Plantas de tratamiento y clasificación de escombros. - Centro de enseres domésticos y voluminosos. - Desmontaje y trituración de vehículos usados y maquinaria industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estaciones de Transferencia de Residuos. - Recogida selectiva. - Puntos limpios. - centros de recogida, selección y descontaminación. - Centro de acopio de residuos agrícolas. 	

Fuente: Elaboración propia a partir de POTA 2006.

la definición de las distintas categorías urbanas (abandonando otros posibles como el grado de centralidad territorial u otros), sino que también es este mismo criterio demográfico el utilizado para cuantificar el perfil de cada centro urbano y las funciones y servicios a localizar en él. No existe, como si había en las *Bases*, referencias en la localización de servicios y funciones al área de influencia de dichos servicios, al área articulada en torno a cada tipo de centro urbano... todo eso se soslaya en una clasificación que se sostiene exclusivamente en criterios demográficos a veces muy inestables (RODRÍGUEZ, F. y SÁNCHEZ, L.M., 2010).

Siguiendo con lo que muestran las tablas, destacamos en primer lugar como en 2006 respecto de 1990 hemos perdido algunos apartados y referencias centradas en temas como la diferenciación en función de la población del centro y del ámbito, la accesibilidad máxima al centro, y la diferenciación entre funciones básicas de ámbito municipal y las dotaciones mínimas de áreas de influencia. Esto unido a la diferente caracterización entre Núcleos Rurales, Centros Intermedios (denominados como «rurales» o «urbanos» en 1990 con población hasta 20.000 habitantes) y los llamados Centros Subregionales.

Entre las novedades que podemos encontrar en la nueva interpretación y reparto de las funciones, equipamientos y servicios a localizar en los diferentes niveles urbanos andaluces en 2006, distinguimos en nuestro análisis en función del nivel urbano:

En relación con los llamados Centros Regionales se pone de manifiesto la relativa oficialidad de las áreas metropolitanas andaluzas (camino seguido de la mano de la mejora y extensión de los planes subregionales de ordenación del territorio), y se establecen en ellas las sedes de todos los centros de primer nivel en todas las materias

Tabla 7. Resumen de dotaciones de equipamientos y servicios en POTA de 2006

DOTACIONES DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS. (Parte II)			
Mejoras y cambios en el POTA 2006 respecto de las Bases del 90			
<i>Centros Regionales</i>	<i>Redes de Ciudades Medias</i>	<i>Redes de Asentamientos en Áreas Rurales</i>	
Equipamientos económicos	<ul style="list-style-type: none"> - Delegaciones provinciales de organismos y empresas públicas de la Junta de Andalucía. - Red de espacios tecnológicos de Andalucía. - Red territorial de emprendedores. - laboratorios agroalimentarios y agroganaderos. - Juntas Arbitrales de Consumo. - Centros de mediación, arbitraje y conciliación. - Sistema de resolución de Conflictos laborales (SERCLA). - Centro de Seguridad e Higiene en el Trabajo. - Administraciones de Aduanas e impuestos Especiales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico. - Parques empresariales. - Parques tecnoalimentarios. - Escuelas de empresas. - Centro de formación ocupacional. - Escuelas Especializadas de Formación Profesional Ocupacional. - Centro Comarcales INSS. - Unidades de recaudación de la Tesorería de la SS. - Administración de la Agencia Tributaria. - Registros de la propiedad. - Grupo de Desarrollo Rural (sede). 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico. - Centros Guadalinfo. - Grupos de Desarrollo Rural (sede). - Centros comarcales INSS. - Agencia Tributaria.
Equipamientos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Delegaciones provinciales del gobierno y consejerías de la Junta de Andalucía. - Oficinas de Respuesta Unificada. - Servicio Andaluz de Empleo. - Centros y direcciones provinciales de servicios públicos (Protección Civil, Emergencias, Mujer, Juventud, Seguridad Social, etc.) - Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales. - Confederaciones hidrográficas. 		

Tabla 7. Resumen de dotaciones de equipamientos y servicios en POTA de 2006m (Cont.)

DOTACIONES DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS. (Parte II)		
Mejoras y cambios en el POTA 2006 respecto de las Bases del 90		
<i>Centros Regionales</i>	<i>Redes de Ciudades Medias</i>	<i>Redes de Asentamientos en Áreas Rurales</i>
Equipamientos judiciales	- Tribunal Superior (Granada, Sevilla y Málaga). - Audiencia Provincial.	
Espacios libres metropolitanos o supramunicipal	- Definición de espacios libres y parque metropolitanos y periurbanos	- Parques urbanos. - Parques periurbanos. - Redes de articulación de los sistemas de espacios libres supramunicipales.
Equipamientos turísticos	- Infraestructuras de ocio. - Infraestructuras de servicios turísticos.	- Infraestructura de ocio. - Infraestructura de servicios turísticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de POTA 2006.

(exceptuando la turística a la que no se hace mención). En muchos casos se trata de poner negro sobre blanco lo que ya existía en la realidad de nuestras principales ciudades, como centros de la actividad económica, administrativa y social de la región, y por otro se trata de incorporar todas aquellas nuevas funciones y fenómenos de evidente perfil público situados en ellas (servicios de emergencias, atención a colectivos desfavorecidos, o la creación de nuevos centros de desarrollo tecnológico e innovación).

En relación con las ciudades medias, llamamos la atención sobre la inexistencia de nuevas funciones, equipamientos o servicios a localizar en ellas en materias como la administrativa o judicial. Pese a lo que se ha mejorado en la apreciación que por parte de la planificación regional se ha hecho de estos centros urbanos intermedios, históricamente tan importantes y con un papel territorial tan relevante en nuestros días, es curioso cómo la planificación regional no recoge nuevas funciones administrativas o la localización de instituciones judiciales que desarrollen su actividad en estos centros urbanos, lo que reforzaría así su importancia en el territorio. Esto demuestra que en ningún caso la planificación regional, pese a intentar corregir el centralismo provincialista que lastra la articulación histórica regional, no apuesta de una forma definitiva por descentralizar algunas funciones clave en la vida económica, social y política de la región a los centros intermedios, dejando en el aire las aspiraciones de partida del Plan en el sentido de superar viejas redes urbanas provinciales y favorecer el desarrollo de las redes de ciudades medias en Andalucía. Además, y siguiendo con el desarrollo de esta idea, ni siquiera se hace una aproximación a la definición y justificación de las llamadas «redes de ciudades medias», que en ningún caso son explicadas con suficiencia ni llegan a ser finalmente foco receptor de funciones y servicios procedentes del

nivel urbano superior a ellas. Son representadas en un mapa sin explicar de dónde se obtienen y pasan a ser el centro del discurso en buena parte del Plan, que habla con profusión de su importancia actual e histórica y basa sobre el desarrollo de las mismas muchas esperanzas en relación con articulación interna regional, pero no sabemos si son el resultado de un análisis completo de la dinámica territorial en esas comarcas andaluzas, si suponen una alternativa a las viejas comarcalizaciones ya olvidadas, o si simplemente son una salida para aparcar algunos debates de fondo en la ordenación del territorio en Andalucía que no han encontrado aún solución.

Por último, en relación con las redes de asentamientos en áreas rurales, se incorporan a ellas nuevas figuras en relación con el desarrollo rural (Grupos de Desarrollo Rural o la Red Guadalinfo, por ejemplo) y equipamientos básicos (en el sentido más general del término, sobre todo en materia deportiva, cultural y sanitaria). Es interesante que se hable en todo momento de «redes de asentamientos rurales», por lo que la comprensión del espacio rural andaluz viene a superar la mera consideración de una suma de pequeños municipios para incardinar en su discurso la idea de cooperación territorial y de complementariedad en los servicios y equipamientos disponibles en espacios como estos, que cuentan con una población dispersa y en muchos casos envejecida.

Otro elemento destacado y que guarda estrecha relación tanto con la forma de hacer ordenación del territorio existente en Andalucía en general, como con el sistema urbano regional en particular, son las llamadas Unidades Territoriales recogidas en el POTA de 2006. Figura un tanto extraña que surge de la compilación de referencias comarcales, económicas, políticas, paisajísticas y de otros elementos de nueva creación (como son las mismas redes de ciudades medias incluidas en el Plan), conforman el armazón territorial del Plan de Ordenación del Territorio andaluz, y apuestan decididamente por superar viejos límites provinciales (de los que no hay apenas rastro en el modelo territorial del POTA) y dotar así a Andalucía de una nueva forma de entender su territorio y su articulación interna, más fidedigna y cercana a la realidad actual. Esas unidades o ámbitos territoriales, que en ningún caso son justificados plenamente en el POTA, pasan a ser los de referencia para la administración regional a la hora de distribuir servicios, localizar funciones y definir su actuación en todas aquellas políticas con incidencia en la ordenación del territorio, si bien es cierto que en ningún momento, no sabemos si por desinterés o por falta de operatividad, la Junta de Andalucía ha amoldado su organización institucional o política interna a la existencia y reconocimiento de las susodichas Unidades Territoriales, manteniendo en todo caso su forma anterior de funcionamiento. Inclusive en materia de ordenación del territorio, como puede ser el caso de los Planes Subregionales de Ordenación, elemento más representativo de las políticas y la planificación territorial en el ámbito subregional, las Unidades Territoriales no han sido tenidas en cuenta ni respetadas, realizándose algunos planes posteriores a la aprobación de las mismas con unos límites territoriales que no se corresponden a las unidades vigentes (pensamos, por ejemplo en las PSOT de la zona Sur de Córdoba, actualmente en tramitación). Todo esto nos lleva a la conclusión de que las Unidades Territoriales están suponiendo ya, debido entre otras cosas a la política continuista de la propia administración que las crea y difunde, un nuevo fracaso en el largo debate existente sobre la organización subregional de Andalucía.

Como última idea a abordar, y en referencia al Sistema de Ciudades que propone

el POTA, creemos que este muestra, en primer lugar, los vínculos determinantes entre los componentes de la red de asentamientos urbanos que tienen capacidad para generar ámbitos de cooperación de carácter supramunicipal (y por tanto de interés regional); y en segundo lugar, identifica la jerarquía urbana de los asentamientos de la región. Como en tantos otros aspectos, el POTA clasifica pero no justifica, es decir, no aporta valoración alguna que sostenga los resultados finales expuestos y a la que nos podamos acoger a la hora de valorar su propuesta de Modelo Territorial.

4. CONCLUSIONES

La política territorial del gobierno andaluz ha perdido credibilidad no solo por los muchos bandazos administrativos sufridos, tras una génesis difícil, sino también por algunos problemas más recientes y mayúsculos poco o mal afrontados en las últimas décadas (como no haber concluido ni acotado el debate sobre la comarcalización de Andalucía, el descontrol del suelo urbano y no urbanizable o su falta de integración de las políticas sectoriales). Cuenta así mismo con algunos errores de bulto en su haber (como el inefectivo planteamiento de los problemas derivados de la dualidad interior-litoral, entre los entornos rural y urbano, o aumentar el grado de cumplimiento de las normativas territoriales vigentes en ámbitos especialmente conflictivos, como el litoral. Sin embargo, no es menos cierto que la política territorial de la comunidad autónoma andaluza ha diagnosticado bastante bien la situación del sistema urbano andaluz, sus potencialidades y problemas, partiendo casi siempre de un análisis amplio y muy completo de lo que sucedía en el territorio regional y, más concretamente, en su sistema de ciudades. Y todo ello pese a que, como apuntábamos antes, tras este análisis no siguieron siempre las decisiones adecuadas o las medidas dirigidas a corregir esos errores o a impulsar y proteger las potencialidades detectadas, mediante un desarrollo equilibrado y coherente del sistema viario.

Como hemos comprobado en el presente trabajo, el esfuerzo realizado en las últimas décadas por comprender mejor, por analizar de un modo objetivo y global la realidad del territorio regional, es encomiable sobre todo en el plano jurídico-administrativo. Y resultado de todo ello es la lista de documentos que hemos abordado en orden temporal de aparición, de los cuales hemos intentado obtener, de una forma escueta y resumida, sus principales características, aportaciones al conocimiento del sistema urbano regional y medidas efectivas que, a partir de cada uno de ellos, se han ido poniendo en marcha para solventar los importantes problemas detectados en cada momento en la realidad del sistema territorial de Andalucía.

Sin embargo, insistimos en que no hay un equilibrio entre las formulaciones y los resultados. Con el paso de los años se comprueba que los diagnósticos no se han traducido en un control efectivo de los procesos territoriales y del desarrollo urbano en particular, por mucho que estos diagnósticos se hayan erigido sobre correctos análisis de la realidad. La dinámica reciente del sistema urbano, principalmente protagonizada por la expansión de las coronas metropolitanas y el crecimiento explosivo de la población litoral, ha desbordado a la planificación territorial global que ha sido suplantada, si no

ignorada en la práctica, por prescripciones de la planificación sectorial (infraestructuras, urbanismo ...) o por decisiones políticas al margen de la planificación global, lo que en muchos casos ha acarreado grandes problemas que no son sino los descendientes directos de esta falta de coordinación operativa entre administraciones y entre políticas con capacidad de intervención sobre el territorio.

Con el paso de los años, el panorama legislativo ha ido siendo cada vez más amplio y más completo, pero no por ello el control sobre los procesos territoriales ha sido mejor ni más efectivo. Los grandes desmanes de años recientes, al amparo de una expansión económica sostenida gracias al boom inmobiliario, han demostrado que la planificación y la Ley han ido muy por detrás de lo que estaba sucediendo en cada momento en Andalucía. Ni leyes como la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, 2003), ni la creación de un entramado institucional y judicial que vele por el cumplimiento de las normas (como la creación de un nuevo Reglamento de Disciplina Urbanística en 2010, la creación de un nuevo sistema de inspección o la puesta en marcha de tribunales especializados en delitos contra la ordenación del territorio), han supuesto un vuelco a una situación altamente degradada en lo referido a la gestión y ordenación del territorio andaluz.

Por otro lado, y en la parte positiva, hemos asistido en los últimos años a la incorporación y aceptación progresiva, por parte de los planes y leyes andaluzas, de algunas ideas esenciales en la comprensión del territorio en nuestros días. Entre otras nos referimos al paisaje, que cuenta además con un observatorio propio en Andalucía, la apuesta por las nuevas tecnologías y las referencias a la política energética en los planes vigentes y en redacción, la incorporación del concepto de «red» al entendimiento por parte de instancias oficiales del sistema urbano... Todo ello ha completado y mejorado enormemente la perspectiva que aporta la planificación vigente a la ordenación del territorio que se practica en Andalucía en este comienzo del siglo XXI.

Un panorama, en suma lleno de claroscuros, lo que no debe contribuir a restar importancia a la ordenación del territorio, una tarea imprescindible, sobre todo en un país como el nuestro con tan escasa cultura territorial y ambiental y donde la inercia del interés privado, incapaz de garantizar la sostenibilidad en el uso de los recursos, sigue amenazando con arruinar lo que aún queda por salvaguardar de nuestros recursos.

5. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (1983) «Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT)». Consejo de Europa y Comisión Europea.
- AA. VV. (1990) «Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía». Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- AA. VV. (1999) «Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias». Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Sevilla.
- AA.VV. (1983) «Propuesta de Comarcalización de Andalucía». Consejería de Política Territorial y Energía. Sevilla.
- AA.VV. (1989) «Directrices del Área Metropolitana de Sevilla». Dirección General de Ordenación del Territorio. Sevilla.

- AA.VV. (1994) «Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA)» Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- AA.VV. (2003) «Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)» Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- AA.VV. (2006) «Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)». Consejería de Obras Públicas y Transportes, Secretaría de Ordenación del Territorio. Sevilla.
- ACOSTA, G. (1998): «La planificación regional». En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N.º 26, págs. 141-160. Madrid.
- ALMOGUERA, M. (2000): Sistemas urbanos, ciudades globales y áreas metropolitanas. *Lecturas geográficas: homenaje a José Estébanez Álvarez*, Vol. 2, 2000. págs. 963-970. Madrid.
- BENABENT, M. (2006) «La ordenación del territorio en España». Universidad de Sevilla. Consejería Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- CARAVACA, I. (1999) «Efectos de la globalización en el sistema urbano andaluz». *Revista de Estudios Regionales* N.º 54. Págs. 291-307.
- DOMÍNGUEZ, A. (1976) «El mosaico español». Ariel. Barcelona.
- FERIA, J. M. (1993) «Los sistemas territoriales de asentamientos en Andalucía: dimensiones básicas y organización territorial». Editorial universidad de Sevilla. Sevilla.
- OCAÑA, C. (1999): «La Ordenación del territorio en Andalucía». *Cuadernos Económicos de Granada*, N.º 10, *Monográfico La Planificación del Territorio*. Granada.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (2005): «El Plan de Ordenación del territorio de Andalucía». *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, n.º 38 (2006-1).
- , (2008) «Las ciudades medias andaluzas. Cambios básicos durante el último medio siglo» *Homenaje a Joaquín Bosque Maurel: Secretario General de la Real Sociedad geográfica (2003-2008)*. Real Sociedad Geográfica. Págs. 199-238.
- RODRÍGUEZ, F. y SÁNCHEZ, L. M. (2010) «Sobre la nueva dimensión territorial de las ciudades medias en Andalucía». En *Congreso ciudad, territorio y paisaje: una mirada multidisciplinar*. Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid, CCHS-CSIC. Madrid.
- TERÁN DE, M. (2004) «Baja Andalucía» en *Ciudades Españolas (estudios de geografía urbana)*. Real Academia de la Historia. Madrid.
- VEGA, G. (1998): «La ordenación territorial de escala comarcal». En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N.º 26, págs. 161-176. Madrid.
- ZOIDO, F. (1982) «Bahía de Cádiz. Bases para la coordinación del planeamiento urbanístico». Diputación Provincial de Cádiz. Cádiz.
- , (2002) Andalucía, cohesión y diversidad territorial. *Revista Geocrítica* Vol. VI, N.º 128. Barcelona.