

Territorios comunes, miradas compartidas

Aproximaciones desde la geografía

C. Gago García, J. Córdoba Ordóñez,
M. P. Alonso Logroño, R. Jordá Borrell, J. Ventura Fernández, (coords.)



Colección: Desarrollo Territorial
Papers, 7

Dirección de la colección: Maria Dolores Pitarch

Consejo de dirección: Josep Vicent Boira, Sacramento Pinazo, Joan Romero i Ana Sales

Esta publicación ha contado con el apoyo de:



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores y las autoras, 2022

© De esta edición: Universitat de València, 2022

Publicacions de la Universitat de València
puv.uv.es
publicacions@uv.es

Coordinación editorial: Amparo Jesús-Maria Romero
Corrección: Letras y Pixdeles, S. L.
Maquetación: Celso Hernández de la Figuera
Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-1118-062-7 (papel)
ISBN: 978-84-1118-062-7 (ePub)
ISBN: 978-84-1118-062-7 (PDF)

Edición digital

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-078-8>



- 9. NO ME CHILLES, QUE NO TE VEO: DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA (1981-2021),**
Noelia Ruiz Moya y Luis Miguel Sánchez Escolano 205
- 10. MOVILIDAD SOSTENIBLE EN ANDALUCÍA. EL PAPEL DE LOS ITINERARIOS NO MOTORIZADOS Y DE LA PROMOCIÓN CICLOTURÍSTICA,**
Jesús Ventura Fernández y Antonio Gavira Narváez 221

TERCERA PARTE

- 11. LA ACCESIBILIDAD A LOS SERVICIOS EN LAS ZONAS DE BAJA DEMANDA. NUEVOS ESCENARIOS Y POSIBILIDADES,**
Ana Isabel Escalona-Orcao 239
- 12. SERVICIOS EMPRESARIALES DE APOYO A SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES AGROALIMENTARIOS: EL ESTUDIO DE CASO DEL AJO MORADO DE LAS PEDROÑERAS,** *Víctor Alarcón Cuenca y Rosa Mecha López* 279
- 13. LOS SERVICIOS SANITARIOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA: CAMBIOS EN LA ACCESIBILIDAD DE LA POBLACIÓN MAYOR (2011-2018),** *Félix Fajardo Magraner y María Dolores Pitarch Garrido* 299
- 14. EMBAJADORES (LAVAPIÉS) Y UNIVERSIDAD (MALASAÑA) COMO LOCALIZACIONES GLOBALES: EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE OCIO-CONSUMO,**
Cándida Gago-García, Roberto Díez-Pisonero y Juan A. Córdoba-Ordóñez 313
- 15. PERMANENCIAS Y CAMBIOS DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN EL CENTRO DE TERRASSA: UN ANÁLISIS DESDE LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA EVOLUTIVA (1918-2018),**
Àngels Pérez Mateos, Ana Vera Martín y Àngel Cebollada Frontera 337

ÁNGEL PUEYO CAMPOS. Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón (IUCA), Universidad de Zaragoza. apueyo@unizar.es

IVÁN RAMÍREZ SÁNCHEZ. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Castilla-La Mancha. ivan.ramirez@uclm.es

NOELIA RUIZ MOYA. Departamento de Geografía Humana, Universidad de Granada. noeliarui@ugr.es

FRANCISCA RUIZ-RODRÍGUEZ. Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, Universidad de Sevilla. fruiz@us.es

LUIS MIGUEL SÁNCHEZ ESCOLANO. Departamento de Geografía Humana, Universidad de Granada. lmsescolano@ugr.es

SERGIO VALDIVIELSO PARDOS. Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón (IUCA), Universidad de Zaragoza. servaldi@unizar.es

JESÚS VENTURA FERNÁNDEZ. Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, Universidad de Sevilla. jventura@us.es

ANA VERA MARTÍN. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. ana.vera@uab.cat

9. NO ME CHILLES, QUE NO TE VEO

Del urbanismo y la ordenación del territorio en Andalucía (1981-2021)

1. INTRODUCCIÓN, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

El gran objetivo en política regional desde la creación de las comunidades autónomas en la España democrática ha sido alcanzar la cohesión interna favoreciendo al mismo tiempo la articulación exterior. En el caso de Andalucía, este esfuerzo contaba con la dificultad añadida de ser aplicado sobre más de 87.000 km² y 785 municipios, en un conjunto formado por ocho provincias con trayectorias históricas no siempre convergentes y una marcada complejidad territorial, ya sea esta entendida desde un punto de vista físico o cultural. Conscientes de este escenario y sus implicaciones, las autoridades autonómicas desplegaron desde sus inicios políticas planificadoras amparadas en preceptos de modernidad, reconocimiento de la diversidad y favorecimiento de la descentralización de las decisiones, especialmente en materias como el urbanismo y la ordenación del territorio, que generaron en pocos lustros un marco de actuación completo y novedoso (Rodríguez y Sánchez, 2010; Zoido, 2010).

En el ordenamiento autonómico andaluz las funciones relativas a la planificación territorial han sido desempeñadas históricamente por el urbanismo, que ha contado con una larga trayectoria todavía hoy avalada por su posición predominante a nivel oficial, una gran relevancia económica, a lo que se añade un indiscutible reconocimiento entre las distintas capas de la sociedad (Benabent, 2002; Feria, 2006; Zoido, 2010). Con el cambio administrativo y político acontecido a partir

* Esta investigación ha sido financiada parcialmente con un contrato de Formación del Profesorado Universitario –FPU– del Ministerio de Universidades del Gobierno de España (FPU18/O3123). Los autores quieren dejar constancia de su más sincero agradecimiento por la labor realizada a los equipos que conforman los grupos de trabajo de Geografía Económica, Estudios Regionales y Geografía de los Servicios de la Asociación Española de Geografía (AGE).

de 1975-78, este papel hegemónico se diluye al compartirse con otras disciplinas que también tienen incidencia territorial, aunque desde otras escalas, cuestionando abiertamente su preponderancia en ciertos contextos.

La ordenación del territorio comienza así a desenvolverse como función pública independiente de la planificación urbanística al ser una de las competencias transferidas en la Constitución de 1978, junto con urbanismo y vivienda, a las distintas comunidades. Desde aquí, cada Gobierno regional se encarga de desarrollar una legislación propia en la materia, poniendo el foco en las dinámicas y conflictos locales (Rodríguez y Sánchez, 2010; Hildenbrand, 2011; Rando, 2019). Además, la celebración del Consejo de Ministros europeos de ordenación del territorio en Tremolinos en 1983, que culminó con la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (en adelante CEOT), supondrá el surgimiento definitivo de esta como función pública, política, pero sobre todo como disciplina científica, propia e independiente, con cometidos prácticos y metodologías teóricas diferenciadas de las del urbanismo (Comisión Europea, 1983). Este hito supone el culmen de una trayectoria teórica que había llevado a la ordenación del territorio a iniciarse como reglamentación pública según los razonamientos del *Regional Planning* británico, siendo posteriormente concebida como un ordenamiento físico de los usos del suelo siguiendo los preceptos de la escuela alemana durante el segundo cuarto del siglo XX, para acercarse finalmente a postulados más socioeconómicos gracias al modelo francés de *Aménagement du territoire* en los años 1970. En España alcanza su versión definitiva a partir de una emulación muy acabada del modelo alemán de planificación territorial, que integra muchos de los aspectos anteriores (Waterhout, 2008; Healey, 2010; Faludi, 2010; Sánchez, 2018; Farinós et al., 2020).

Así, la ordenación del territorio en España queda circunscrita en el marco democrático actual a una escala de actuación regional/supramunicipal, siendo una competencia exclusiva de las distintas autonomías. Estas han sido, además, las que se han encargado de realizar su propio desarrollo teórico, normativo y jurídico, siendo sus disposiciones vinculantes y jerárquicamente superiores para el planeamiento urbanístico, que queda restringido a una escala de trabajo local (Benabent, 2002; Fera, 2006).

La hipótesis de partida asevera que en la comunidad autónoma de Andalucía no ha habido un reconocimiento efectivo ni, por tanto, la necesaria colaboración y unión de esfuerzos en pro del desarrollo territorial integrado, entre el despliegue y aplicación de la ordenación del territorio, por un lado, y del urbanismo, por el otro. Por ello, se realiza en la presente aportación una evaluación crítica de las trayectorias de ambas, buscando identificar los comportamientos disfuncionales y de conflicto. Se distinguen así distintas etapas: una inicial, en que ambas disciplinas se engarzan administrativa y teóricamente pero no encuentran un despliegue integrado sobre la realidad, por lo que de facto se ignoran aun siendo contemporáneas. Una segunda, a continuación, en la que el desarrollo de la ordenación del territorio y su despliegue se sustancia en leyes y planes que condicionan ineludiblemente al urbanismo, por lo que aparecen los primeros conflictos debido a las resistencias del segundo a integrarse y trabajar en una perspectiva más territorial y menos local-sectorial. Y, finalmente, una tercera etapa, que tiene un punto de

no retorno aparentemente definitivo en la nueva Ley de Impulso y Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante LISTA, de diciembre de 2021), en la que la ordenación, pese haber alcanzado un grado de madurez notable resultado de su continuidad y creciente despliegue territorial, siendo además reforzada desde distintos ámbitos científicos y administrativos en los últimos lustros, resulta funcionar como práctica legitimadora de las acciones de un urbanismo que, indomable y protegido por prácticas ajenas a cualquier gobernanza razonable, la obliga a desempeñarse a la postre como un «supraurbanismo» a escala regional y subregional (Olmedo, 2017; Ruiz y Sánchez, 2022).

El objetivo principal de esta investigación es caracterizar, sistematizar y evaluar críticamente este estado de cosas desde una perspectiva geográfica, valorando con ello sus implicaciones para el modelo territorial y, en definitiva, su funcionalidad real en el trabajo por el desarrollo territorial en la región. En la consecución de este objetivo se despliega un método de trabajo híbrido, propio de las ciencias sociales y las humanidades, en el que se parte de la recopilación y el estudio de los principales textos legales y planificadores en ambas materias, para a partir de ahí, y apoyados en resultados científicos significativos que los han acompañado en estos años, identificar momentos clave o hitos en la historia de ambas disciplinas. Estos son reconocidos en su importancia histórica y por su papel en la construcción del modelo territorial de la comunidad autónoma, para así extraer a continuación enseñanzas y lecciones que permitan, al ser discutidas, alcanzar las conclusiones finales.

2. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Primera etapa: ilusiones y proyectos para una nueva visión de Andalucía (1981-1994)

Con la llegada de la democracia y el nacimiento del Estado de las autonomías, se abre en España una ventana de oportunidad extraordinaria para el despliegue y la innovación en las políticas territoriales. Es tiempo de potenciar y reconocer matices asociados a nuevas ideas, de aceptar los beneficios de esa diversidad y, en definitiva, de impulsar, con visiones siempre complementarias, procesos históricamente maltratados o no considerados que tenían, ahora sí, un papel protagonista en la construcción de los futuros modelos territoriales regionales.

Las distintas autonomías asumen las competencias otorgadas por la Constitución de 1978 en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.3), siendo plenamente ratificadas en el caso andaluz por el artículo 13.8. del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 (Parlamento de Andalucía, 1981). Con ello, se inicia el complejo camino en la consecución del desarrollo territorial de la región, tratando de generar un marco de gestión territorial integral con la elaboración de la Ley de Política Territorial (1984), que pretende ser la referencia básica con la que desarrollar las competencias territoriales transferidas en aras de conseguir la cohesión interna de la región y su desarrollo económico. Esta fallida legislación pretendía aunar en una única política las dos disciplinas con incidencia territorial: por un

lado, la planificación urbanística, con una larga trayectoria preautonómica, y por otro, la recién estrenada ordenación del territorio (Benabent, 2002; Zoido, 2010).

De hecho, y encarando el nuevo reto, la Administración comienza a trabajar ya desde el inicio en distintos documentos que asentarán las bases teóricas y conceptuales de ambas materias, y muy especialmente de la ordenación del territorio. Surgen así los primeros documentos importantes para la planificación territorial en Andalucía: las Directrices Regionales (1981), que son antecedente directo de un plan regional que nunca llegó a aprobarse en esta etapa; el Plan de Comarcalización (1983), ambicioso proyecto nunca llevado a la práctica; el Sistema de Ciudades de Andalucía (1986), primer resultado en la comprensión relacional del territorio regional; y las Directrices del Litoral (1985), centradas en la que ya era la parte más dinámica y conflictiva para la gestión territorial autonómica (Feria, 2006; Rodríguez y Sánchez, 2010; Hildebrand, 2011).

Todos ellos constituyen los antecedentes directos del primer marco legal de la materia en Andalucía, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994 (en adelante, LOTA). Y lo son tanto por el trabajo de recopilación de información que necesitaron para su redacción, como por las reflexiones y conceptos que introducían en la comprensión y el reconocimiento de la realidad territorial de la región.

Esta ley se erige desde su promulgación como la referencia principal en el marco jurídico de la materia en la comunidad, siguiendo los preceptos teóricos establecidos como referencia en la CEOT de 1983: considerándola función pública, política y también técnica administrativa (Comisión Europea, 1983). La LOTA tiene marcados, en correlación con lo pretendido en la Ley de 1984, dos grandes objetivos para la región: el primero pretende corregir los grandes desequilibrios espaciales del interior andaluz, apostando por generar una verdadera cohesión territorial; y el segundo se centra en mejorar los estándares de calidad de vida de sus habitantes (Parlamento de Andalucía, 1994).

Por ello, esta ley de instrumentos se sitúa en la cúspide del ordenamiento jurídico regional, configurando un sistema jerárquico y cerrado, con un desarrollo instrumental en cascada, en el que el Plan de Ordenación del Territorio Regional (en adelante, POTA) constituye el eslabón fundamental del sistema, definiendo el modelo territorial de Andalucía, complementado a escalas inferiores con los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio –PSOT– o los Planes Integrales de Ordenación Territorial –PIOT–. En cualquier caso, ninguna de las disposiciones normativas de estos instrumentos de planificación territorial podía ser contravenida o desatendida por las herramientas urbanísticas municipales, supeditadas a la planificación territorial en el ordenamiento jurídico autonómico (Parlamento de Andalucía, 2006; Rodríguez y Sánchez, 2010; Górgolas, 2019).

Por su parte, el urbanismo en estos años vive un periodo centrado principalmente en su adaptación al nuevo marco estatal descentralizado y de actuación multiescalar. La Ley del Suelo de 1992 encuentra una fuerte oposición en un nuevo agente político y administrativo ignoto en décadas anteriores: las autonomías. Es precisamente la de Andalucía la que eleva recurso al Tribunal Constitucional contra esta ley por invadir sus competencias en la materia, si bien las poseía desde hacía 14 años sin haber legislado aún sobre ellas. Con la siguiente, la Ley de Suelo

y Valoraciones de 1998, no hubo, en cambio, mayores problemas, al ser planteada como un marco de trabajo generalista y más sencillo, centrada como estaba en presentar una nueva regulación de los usos del suelo. Es con esta herramienta y, sobre todo, con el uso que se hace de ella en un contexto político y financiero muy particular, con la que se produce y consolida un marco especulativo que acabó convertido en la ya famosa «burbuja inmobiliaria», y en la que las distintas comunidades autónomas se sintieron especialmente cómodas, destacando entre ellas la propia Andalucía (Jurado Almonte, 2010; González, 2017; Benabent, 2019).

Se trata, en definitiva, de una etapa marcada por el impulso a leyes e instrumentos que dieron lugar a un marco en su tiempo novedoso, lleno de grandes expectativas relacionadas con la capacidad de intervenir desde el nuevo poder regional en la gestión de problemáticas, muchas seculares y otras propias de su tiempo, de cara a la conformación de un territorio más equilibrado, sostenible y, en definitiva, desarrollado. La ordenación del territorio irrumpe aquí como la principal novedad, y recibe, por tanto, la atención prioritaria de legisladores y agentes involucrados, ofreciendo sus primeros hitos, muchos de los cuales han tenido una repercusión que alcanza el presente. Mientras, el urbanismo, que no conoce aún su genuina expresión regional, busca acomodar su marco de actuación en un Estado que se organiza formalmente de otra manera, pero que da continuidad en su desempeño a prácticas e ideas que se prolongaban por décadas solo con modificaciones puntuales de carácter sectorial.

Segunda etapa: la sombra del urbanismo es alargada (1995-2012)

La principal herramienta de planificación territorial de la región, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), se concluye y aprueba en 2006, pese a que el documento estratégico que recogía sus directrices normativas existía 16 años antes (Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, 1990), y estaba previsto como el instrumento fundamental en la LOTA (1994) que sustanciaba los objetivos de ordenación del territorio para la comunidad autónoma. De hecho, es el POTA el que establece el modelo territorial andaluz, con especial atención a la definición de su sistema de asentamientos y a la vertebración espacial de la región a través de una concepción relacional que garantice su desarrollo equilibrado. Situado en la cúspide del ordenamiento jurídico territorial de la región, sus disposiciones son jerárquicamente superiores a cualquier determinación urbanística y constituye la ligazón coercitiva más evidente entre la planificación territorial y la urbanística (Junta de Andalucía, 2006; Górgolas, 2017a, 2019).

Cuatro años antes de aparecer el POTA, la comunidad autónoma aprueba su primera legislación en materia urbanística: la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA, de 2002). Han transcurrido 21 años desde que se asumiesen y ratificasen las competencias en la materia, que hasta entonces se habían llevado a cabo con las legislaciones nacionales existentes. Estas eran, por otra parte, muy generalistas, y permitían que cada ayuntamiento, como receptor de las competencias, pudiese desarrollar su actividad con mucha laxitud. La LOUA, al igual que la LOTA, es una ley de instrumentos, por lo que desarrolla sus preceptos

normativos a través de distintas herramientas de planificación urbanística: existe un ordenamiento general de los municipios (el Plan General de Ordenación Urbana, PGOU), y un ordenamiento de detalle (planes parciales, planes de sectorización y estudios de detalle). Todas ellas están supeditadas a los preceptos establecidos por la ordenación del territorio según el ordenamiento jurídico vigente (art. 2 de la LOUA) (González, 2017; Benabent, 2019).

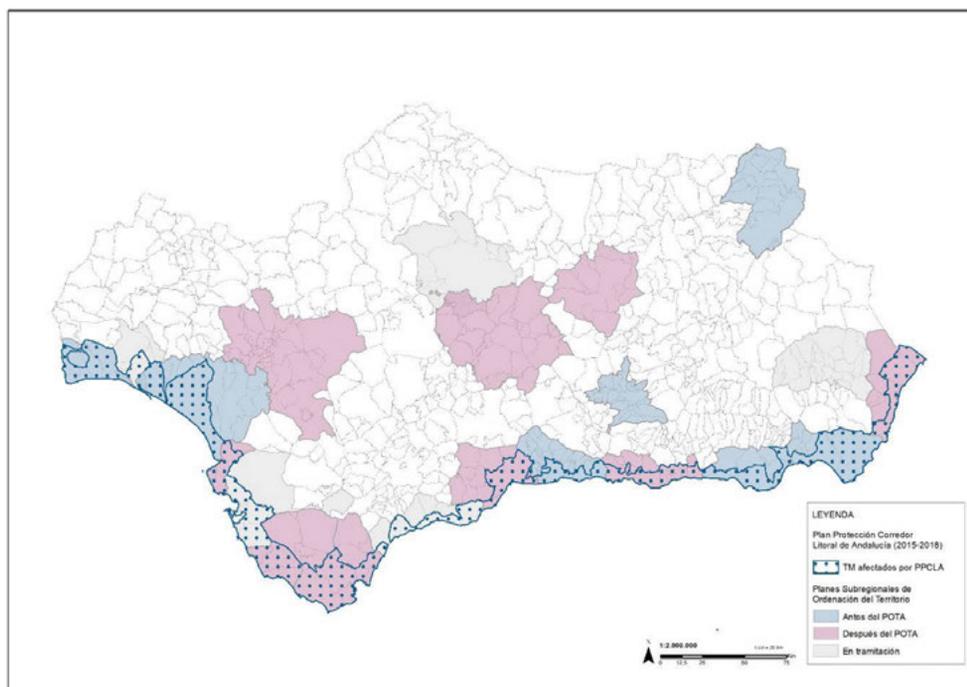
En la relación entre ambos marcos legislativos y planificadores toma especial relevancia la Norma 45 del POTA. Inicialmente planteada como la garantía de la supremacía de los preceptos de la planificación territorial frente a la urbanística, *de facto*, se ha visto desvirtuada por completo convirtiendo a la ordenación del territorio en legitimadora de propuestas urbanísticas, especialmente en los ámbitos más dinámicos y complejos de la región: las aglomeraciones urbanas y el litoral. Fue concebida teóricamente como una garantía expresa de control de la ordenación del territorio ante crecimientos urbanísticos desmesurados sin respaldo demográfico o temporal, principalmente en ámbitos subregionales que contaban con un PSOT. En ellos, a menudo, estas proyecciones sin base científica real eran sacadas adelante bajo la figura de Actuación de Interés Supramunicipal, y coincidían con propuestas en las que el urbanismo tenía un interés especial (González, 2017; Górgolas, 2019)

De todo ello se deriva que la planificación territorial se circunscriba desde entonces a ser una materia preocupada por el ordenamiento físico del suelo a escala regional, quedando el urbanismo entendido como una función pública con las mismas preocupaciones pero desarrollada a escala local, con la salvedad de que además este genera cambios tangibles en el estado del territorio –urbanización o edificación– frente a la menor capacidad de intervención espacial de la ordenación (Olmedo, 2017; Ruiz y Sánchez, 2022).

Pues la planificación territorial se concreta esencialmente a escala subregional, tal y como contemplaba la LOTA a través de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio –PSOT–, que han permitido establecer una ordenación integral de los usos del suelo en estos complejos ámbitos, bien por un conflicto de intereses entre las principales actividades productivas (agricultura, turismo, industria...), bien por que podían constituir un área de oportunidad supramunicipal o incluso regional.

Así, con el desarrollo normativo de la planificación territorial en Andalucía, los PSOT han demostrado ser una de las herramientas fundamentales en la materia, llegando incluso a aprobarse muchos de ellos antes que el propio POTA (figura 1): Aglomeración Urbana de Granada, 1999; Poniente de Almería, 2002; Doñana, 2003; Bahía de Cádiz-Jerez, 2003; Sierra de Segura, 2003; Litoral occidental de Huelva, 2004; Costa del Sol occidental, 2006 –aunque tumbado en 2015 por el PGOU de Marbella, y en proceso de revisión actualmente– y Costa del Sol oriental-Axarquía, 2006. Todos ellos, correspondientes a áreas ecológicamente delicadas o económicamente muy dinámicas, acabaron siendo «utilizados» en muchas ocasiones como legitimadores de tendencias urbanísticas demasiado expansivas «en aras del interés supramunicipal» (González, 2017; Olmedo, 2017; Sánchez Escolano, 2018). Resulta especialmente curioso cómo el último PSOT aprobado fue en 2014 –Aglomeración Urbana de Jaén– y, desde entonces, la ordenación del territorio parece estar diluida en su aplicación práctica en ausencia de aprobación de nuevos instrumentos.

Figura 1.
Instrumentos de ordenación
del territorio desarrollados en el marco de la LOTA (1994-2021)



Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

En pleno apogeo en estos años de la «década prodigiosa del urbanismo español», que diría el profesor Burriel de Orueta, Andalucía cuenta con los marcos teóricos e instrumentales de planificación regional plenamente desarrollados y consolidados.

Al mismo tiempo y en esta etapa, dando cumplimiento a la Directiva Europea Ambiental de 2001, la Administración aprueba su propia legislación –la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en adelante GICA–, que tendrá un papel destacado en la creciente burocratización y complejidad del marco normativo-legal en el que se desarrollan las dos disciplinas espaciales (Parlamento de Andalucía, 2007). Con ella, la Consejería de Medio Ambiente –en sus distintas denominaciones– adquirirá un papel predominante en la aprobación de cualquier instrumento territorial o urbanístico, consciente de los fallos sistemáticos de las herramientas de control propias de las dos disciplinas. En ese mismo año se aprueba, también, la reforma del Estatuto de Autonomía, en el que se refrenda la condición de competencias exclusivas de la comunidad autónoma tanto sobre urbanismo y ordenación del territorio, como en la gestión del litoral. Este panorama se complicará aún más tras la reforma –por endurecimiento– de los criterios de gestión de la GICA en 2015, cuya consecuencia práctica fue un atasco general con enormes retrasos en la aprobación definitiva de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio desde esa fecha (Jurado, 2010; Benabent, 2019; Farinós et al., 2020).

Tras el pinchazo de la burbuja, y ya en plena crisis económica y financiera internacional, así como política e institucional a nivel nacional, con un urbanismo muy desprestigiado y señalado social y políticamente como el gran responsable de la crisis, la Administración regional pretende reorientar la nefasta situación de la gestión territorial, especialmente en el litoral andaluz, empoderando a la ordenación del territorio y utilizándola como un instrumento coercitivo para controlar y reorientar al urbanismo. Por ello, el Gobierno andaluz promulga el Decreto 5/2012, de Medidas Urgentes para el Litoral, que será un auténtico hito para la concepción y trayectoria de ambas disciplinas. En él, en primer lugar, la Administración regional reconoce que el urbanismo se ha desvirtuado y que ha utilizado a la planificación territorial como legitimadora de tendencias urbanísticas insostenibles y erróneas. Expresa, literalmente, que los instrumentos de planificación urbanística andaluces están desfasados –persisten aún normas subsidiarias en vigor en zonas litorales y metropolitanas de gran dinamismo– y desactualizados a las normativas vigentes (con adaptaciones a la LOUA en la mayoría de los casos, pero casi ninguno adaptado al POTA). Por ello, estipula un plazo de ocho años para adaptar los instrumentos urbanísticos a las determinaciones de la ordenación del territorio o se impedirá generar nuevas bolsas de suelo urbanizable y, por tanto, crecer físicamente (Zamorano, 2013; Rando Burgos, 2018).

La otra gran novedad del decreto es que reconoce el estado deplorable en el que se encuentra el litoral andaluz, y establece la necesaria redacción urgente de un plan de ordenación para todo el litoral regional, lo que impide la ejecución de cualquier bolsa de suelo contemplada en los diferentes PGOU del ámbito (Junta de Andalucía, 2012).

Tercera etapa: el urbanismo consagra su poder también en la legislación (2013-2021)

Tras el gran hito que supusieron las sucesivas reformas que sufrió la ley de urbanismo regional (LOUA) en la segunda década del siglo XXI, y con todo lo que significaba en el reconocimiento de una realidad que desbordaba sistemáticamente las previsiones más intervencionistas de los legisladores y gestores, el escenario de progresiva convergencia entre las dos disciplinas en análisis encuentra en esta tercera etapa un punto de no retorno. Es decir, se ejecuta formalmente el golpe de mano dado desde el urbanismo para quedarse de facto con el protagonismo sobre la gestión del territorio en Andalucía. El momento que ilustra a la perfección este fenómeno tiene nombre y apellidos: se trata del diseño y aprobación, junto con el posterior acoso, abandono y final derribo, del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (en adelante, PPCLA), entre los años 2013 y 2018 (Junta de Andalucía, 2015).

Esta figura surgió en un momento convulso de la vida política, económica y social de la región, que fue entendido como un espacio de oportunidad para intervenir sobre el panorama de contradicciones y proyectos disparatados que había dejado tras su estallido la burbuja inmobiliaria. Así, se pensó en reconducir, concretando sobre la zona litoral, algunos de los procesos que, no por sistemáticos y generalizados en los años de euforia constructora, eran menos perniciosos para el modelo

territorial regional, y cuya lógica ahora había quedado desnuda y sin justificación posible. La Administración argumentaba con razonamientos ambientales la extrema necesidad de protección del litoral, elaborando y tramitando un plan en tiempo récord –por vía urgente–, transcurriendo tan solo dos años y medio desde que se inicia su redacción hasta que entra en vigor el instrumento (2013-2015). El PPCLA venía a poner orden en el frente litoral de toda la región, centrándose en los primeros 500 m desde la orilla –zona de suculentas expectativas económicas–. Y, por primera vez en Andalucía, una figura tiene la potestad de contravenir y revocar las propuestas urbanísticas de los instrumentos municipales. Es decir, el nuevo plan tiene su razón de ser en la capacidad para desclasificar suelo categorizado antes y durante la burbuja inmobiliaria como suelo urbanizable. Esto pone en guardia a las redes de intereses que conformaron la ola especulativa anterior: la fuerza e importancia que se intenta otorgar a este instrumento hace que, por primera vez, los agentes económicos implicados, junto con su respectiva cuota de poder político y territorial, todos ellos expertos en las viejas formas y unidos por el fondo de sus intereses, se movilicen en contra de las disposiciones de esta figura (Junta de Andalucía, 2015; Rando Burgos, 2018; Górgolas, 2019).

El final de la historia es por todos conocido: con la anuencia de la Administración, asustada por las reacciones que desde muchos sectores políticos y económicos recibió, el plan es tumbado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –TSJA– en 2018 (Sentencia TSJA del 7 de septiembre de 2017), con la que se ratifica la nulidad por error de forma del instrumento. El argumento de la decisión es aplastante por lógico, si bien políticamente roza la provocación: el PPCLA fue aprobado por un gobierno en funciones en ausencia de ratificación posterior. Aun así, todavía restaba un asunto por resolver en este proceso: para poder dar cobertura legal al PPCLA se modificó la LOTA (concretamente su capítulo 7, que recoge la posición del plan en el ordenamiento jurídico de la región), quedando en su diseño el instrumento supeditado al POTA, pero en un escalón superior al resto de PSOT y, por supuesto, al de los PGOU municipales. Con su anulación se dio lugar, por tanto, el efecto jurídico «ex - tunc» –como si nunca hubiese existido–, y aunque la LOTA seguía contemplando la implementación de la figura, esta, ya desactivada, quedó solo como una parte más del debate político, transmutada en una de las promesas pendientes de cumplir que se usaron para rellenar discursos de los Gobiernos posteriores (Zamorano, 2013; Górgolas, 2017b; Rando, 2018).

Mientras esto sucedía, el urbanismo se desplegaba en estos años sacando adelante figuras centradas en abordar el crecimiento descontrolado de las edificaciones irregulares, especialmente en suelo no urbanizable. De esta forma y como se indicó al inicio de este apartado, la LOUA es en esta década modificada puntual pero reiteradamente con distintos decretos que buscan dotar de amparo legal a dicha situación (iniciando con el de 2012, y su vinculación a las AFO; siguiendo con el de 2016, para inventariar las viviendas ilegales; o el de 2019, para dar cobertura legal a las edificaciones irregulares) (Parlamento de Andalucía, 2002; Górgolas, 2019).

Poco después, desde la Administración regional se prepara una nueva legislación urbanística que contemple una solución a esta compleja situación. Es aquí donde comienza el debate parlamentario y surge la que iba a ser la nueva Ley de

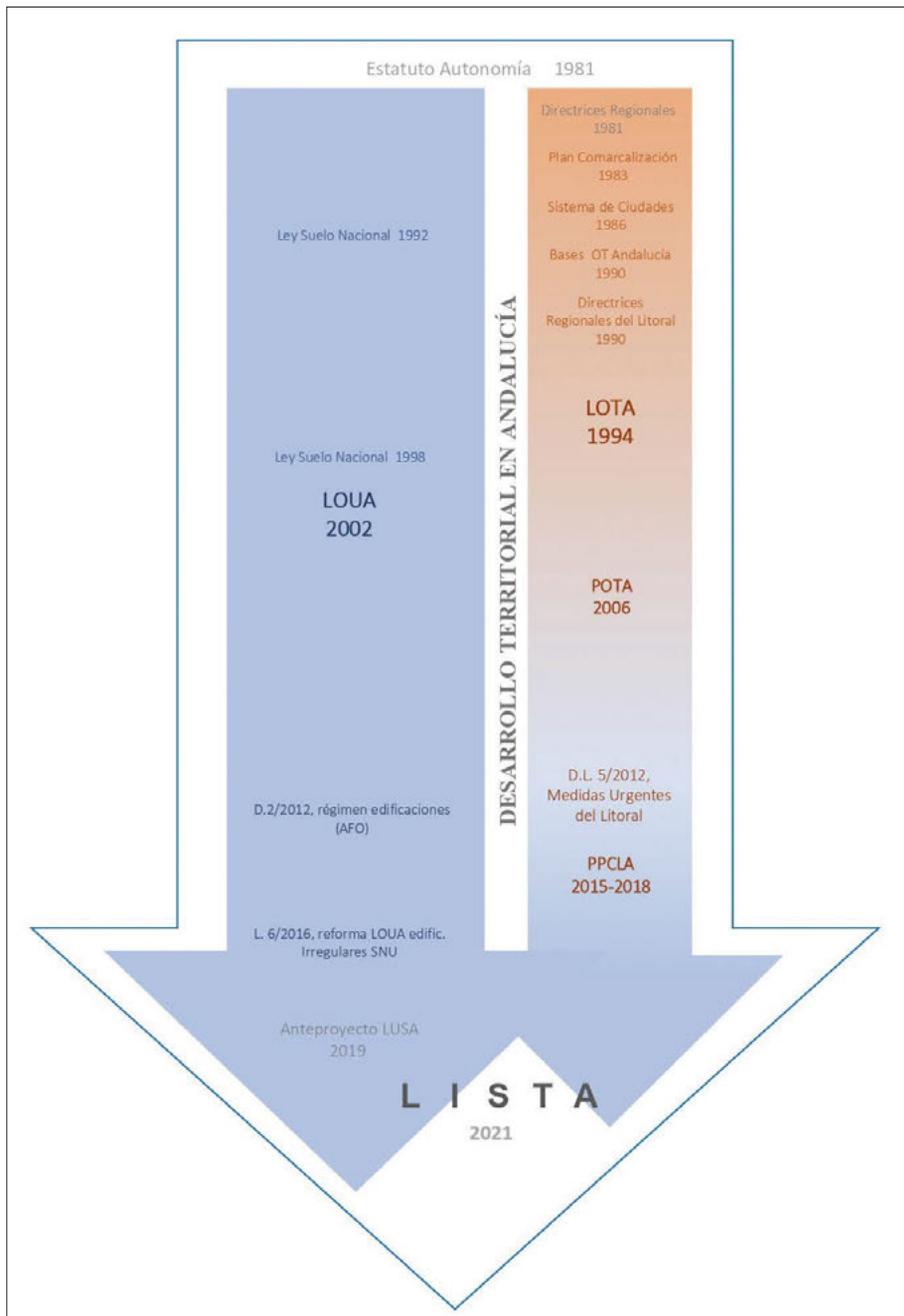
Urbanismo Sostenible de Andalucía (LUSA). Esta prometía un aligeramiento en el contenido de los instrumentos urbanísticos, la simplificación de los trámites ambientales y una reducción considerable en la burocracia de la Administración para los procedimientos habituales. De hecho, alcanza a ser un anteproyecto de ley que llega al Parlamento para iniciar su tramitación final de cara a su aprobación en diciembre de 2017, extendiéndose sin concretarse el trámite por todo 2018, hasta que se vio definitivamente interrumpido por la ruptura del calendario electoral preestablecido que supuso el adelanto de las elecciones regionales en diciembre de ese mismo año (Benabent, 2019; Ruiz y Sánchez, 2022).

En 2019, con un hasta entonces inaudito cambio de color político en el Gobierno y la estabilización de un nuevo marco de relaciones políticas en la comunidad autónoma, la idea de la LUSA será remozada para dar lugar a la que ya es la nueva Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), que ha venido a completar el camino iniciado por su versión anterior tanto en el fondo como en las formas (Parlamento de Andalucía, 2021). De hecho, y más allá de actos parlamentarios concretos, que además han sido impulsados por estrategias que siguen una lógica más nacional que regional, ha habido un importante consenso político en torno a la nueva figura y su enfoque: 56 votos a favor, provenientes de los partidos que forman o apoyan el Gobierno; 33 abstenciones, procedentes del grupo que sostenía al Gobierno en la legislatura anterior –y que propuso la LUSA–; y solo 16 votos en contra.

Entre las novedades más interesantes a destacar aparecen, por un lado, que el litoral será ordenado específicamente por los PSOT con incidencia directa sobre él, y si estos no añaden nada al respecto de ciertos procesos –algo cada día más habitual, puesto que toda la franja litoral tiene sus diferentes PSOT aprobados desde hace años–, su gestión será competencia exclusiva de los planes urbanísticos municipales. Una muestra más de que lo local –urbanístico– construye unidireccionalmente lo regional –ordenación del territorio– (Parlamento de Andalucía, 2021). Además, por otro lado, se establece la obligación de elaborar y aprobar un nuevo plan regional en menos de 6 meses, lo cual no deja de ser un atrevimiento en una comunidad que tardó 16 años en aprobar el anterior desde que se propusieron las bases para él (desde 1990 hasta 2006) (Górgolas, 2017a; Olmedo, 2017).

Sintetizando, se puede afirmar que con la LISTA ha quedado establecido un nuevo marco de actuación en el que se han refundido en una misma legislación la ordenación del territorio y el urbanismo, profundizándose formalmente en lo que antes eran prácticas no recogidas expresamente en ninguna ley o plan (figura 2). La ordenación del territorio es considerada a partir de ahora como «la referencia territorial de los instrumentos urbanísticos y sectoriales a escala supralocal» (Parlamento de Andalucía, 2021: 13). Y, aunque *de iure* mantiene su posicionamiento superior en la jerarquía que marca el ordenamiento jurídico vigente, *de facto* es relegada teórica y conceptualmente, quedando como el contexto normativo en el que se mueven el resto de los instrumentos de planificación con incidencia territorial.

Figura 2.
Principales hitos legales
e instrumentales en la trayectoria de ambas disciplinas



Fuente: elaboración propia.

3. CONCLUSIONES

La historia y resultados de las dos disciplinas en estudio –del urbanismo y la ordenación del territorio en Andalucía– es, en esencia, una historia de logros, de empoderamiento democrático de una sociedad a través de la estructuración legislativa y planificadora de una realidad administrativa que, por resumirlo en pocas palabras, no existía como tal hace apenas medio siglo. Sin embargo, con el paso de los años y la consolidación del sistema político y administrativo en sus actuales características, es posible revelar que el panorama en estas materias ha ido evolucionando hacia políticas de gestión de marcado carácter conformista, legitimadoras de tendencias previas sobre el territorio y reforzadoras del centralismo en las decisiones e inversiones. No solo se ha burocratizado todo, sino que a su desempeño se han incorporado nuevos intereses que, progresivamente, han ido sustituyendo a los grandes ideales que marcaban la discusión territorial en los inicios del periodo autonómico.

Todo ello ha generado un contexto en el que han ido proliferando ejemplos de disfuncionalidad y conflicto, con significativas consecuencias. Por un lado, se ha producido un evidente extrañamiento entre disciplinas que deberían converger en su aplicación con respecto a la gestión territorial: trabajar en la consecución de los mismos objetivos, aunque fuera a distinta escala, debería haber impulsado procesos de colaboración y gobernanza más fuertes que los intereses sectoriales creados por separado y que han terminado por imponerse. Por otro, se ha acrecentado, muchas veces artificialmente, la distancia entre la propuesta teórica que emana de la ley y los planes –que se ha comprobado demasiado ambiciosa, cuando no irreal–, y el estado del territorio, sus dinámicas sociales y económicas. Con la perspectiva que dan los años, se observa que la principal víctima de ambos fenómenos –desconfianza y burocratización, con todos sus corolarios– ha sido el trabajo mismo por el desarrollo territorial. Y dentro de esto, se ha penalizado, sobre todo, el ejercicio de especialidades con un carácter más holístico, como ha sucedido con la ordenación del territorio.

En substancia, es posible constatar que la idea original con que se pensó el marco legislativo y planificador, que perseguía convertir al urbanismo en una práctica más integradora y que llegara a funcionar como una herramienta para la ordenación del territorio y el desarrollo a escala local, se ha visto subvertida por la fuerza de los hechos. Por el contrario, se ha dado lugar a un panorama que se juzga lleno de riesgos y disfuncionalidades, y en el que se intenta consagrar el *statu quo* heredado. Esto es, que el urbanismo apenas modifique su despliegue y desempeño, con todas las contradicciones que esto apareja, y que por el contrario haya sido la ordenación del territorio forzada a adaptarse a él, legitimando de paso su acción al tomar parte de su lenguaje y enfoque. Por si fuera poco, el sacrificio de la ordenación se consolida al obligarla a abstenerse, por quedar sin fuerza interventora, de corregir algunas de las iniciativas más polémicas y disruptivas del urbanismo. De ahí que se haya escogido el término «supraurbanismo» como el más idóneo para definir el nuevo rol de la primera en el marco de las interacciones entre ambas.

La decadencia de la ordenación del territorio en Andalucía, frase que a modo de título bien podría haber encabezado esta aportación, no solo viene de la falta de

competencia de la Administración que la impulsaba o de una deriva burocrática en los gestores del ramo. Tras un inicio apabullante por efectivo y productivo, poco a poco, revés tras revés, los ciudadanos han ido viendo que los políticos no se creían lo que recogían las leyes; y, lo que es más grave, los gobernantes no hacían cumplir estas leyes ni realizaban un estricto seguimiento de lo que sus instrumentos proponían como actuaciones concretas sobre el territorio. Lo sucedido con el PPCLA, reforzado por lo que propone la nueva LISTA, es solo el aparatoso punto final de una historia que, como se ha visto, tiene múltiples antecedentes.

Mientras tanto y de fondo (aunque a veces y como sucedió durante la burbuja inmobiliaria, en primerísimo plano), el urbanismo, sin grandes cambios y sin modificar su despliegue más que por cuestiones formales o soluciones de emergencia a problemas sobrevenidos, aparecía ante la ciudadanía como la fórmula concreta y entendible de la gestión territorial: generando empleo de diversa cualificación, dotando de recursos económicos a los ayuntamientos, construyendo nuevos espacios habitables, siendo la puerta de entrada en los circuitos financieros de nuevos empresarios... Una vez que se acepta este marco de referencia, parece lógico que lo siguiente sea preguntarse: ¿Para qué sirve entonces la ordenación del territorio? ¿Es solo un entretenimiento de académicos y una autojustificación para los políticos? Y avanzando a continuación hacia un punto de vista más crítico: ¿Qué capital de credibilidad tienen en la comunidad autónoma de Andalucía, visto lo visto, el sistema de leyes y planes en esta materia?

La principal tarea pendiente entre los gestores públicos y demás agentes implicados en el diseño e impulso a modelos territoriales sostenibles en Andalucía va por ahí: se hace imprescindible recuperar el respeto y la credibilidad de una materia profundamente democrática y, al mismo tiempo, de una práctica que ha sido desairada debido a un marco de relaciones desigual con la que debería ser su principal colaboradora a escala local.

REFERENCIAS

- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2002). La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas. *Urban*, 7, 52-70.
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2019). La insoportable rigidez del PGOU. La necesidad de un cambio de modelo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51, 451-466.
- FALUDI, A. (2010). *Cohesion, coherence, co-operation: European spatial planning coming of age?* Abingdon: Oxon / Nueva York (NY): Routledge.
- FARINÓS DASÍ, J., PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS, E., & ANTEQUERA TERROSO, E. (2020): Retos para la planificación y gestión territorial en España: las ineficiencias en el proceso de aprobación de los planes y sus causas. En J. Escribano Pizarro, M. P. Peñarrubia Zaragoza, J. J. Serrano Lara, S. Asins Velis, & J. Farinós Dasí (Dir.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición: una interpretación desde la geografía* (pp. 601-612). Universitat de València / Tirant Humanidades.

- FERIA TORIBIO, J. M. (2006). Los planes subregionales de Ordenación del Territorio de Andalucía. En J. ROMERO & J. FARINÓS (Eds.), *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (pp. 21-45). Valencia: PUV.
- GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M. A. (2017). Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas. *Práctica Urbanística*, 147, 5-16.
- GÓRGOLAS MARTÍN, F. (2017a). Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad compacta. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 97, 319-350.
- GÓRGOLAS MARTÍN, F. (2017b). La planificación territorial de ámbito subregional en el litoral andaluz: de la «condescendencia» con el planeamiento general en vigor a la «adulteración» del modelo de ciudad regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Práctica Urbanística*, 147, 1-19.
- GÓRGOLAS MARTÍN, F. (2019): *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción*. Sevilla: Junta de Andalucía-CFyV / Universidad de Sevilla.
- HEALEY, P. (2010). *Making Better Places: The Planning Project in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan.
- HILDEBRAND SCHEID, A. (2011): Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico. En J. M. Jurado Almonte (Coord.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades* (pp. 163-201). Universidad Internacional de Andalucía.
- JURADO ALMONTE, J. M. (2010). El «vilipendiado» urbanismo. Una visión desde la experiencia en la gestión pública. *Cuadernos Geográficos de la UGR*, 47(2), 275-295.
- OLMEDO PÉREZ, S. (2017). El desarrollo autonómico de la competencia de Ordenación del Territorio y sus relaciones con el urbanismo. Balance de la experiencia andaluza. *Práctica Urbanística*, 147, 1-8.
- RANDO BURGOS, E. (2018). La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 10, 109-131.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. & SÁNCHEZ ESCOLANO, L. M. (2010): La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 223-245.
- RUIZ MOYA, N. & SÁNCHEZ ESCOLANO, 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* (Aceptado, pendiente de publicación).

- SÁNCHEZ ESCOLANO, L. M. (2018). Ciudades medias y desarrollo regional en Andalucía en el siglo XXI. En R. Jordá Borrel & J. Márquez Domínguez (Coords.), *Ciencia regional y Andalucía a partir de la visión del geógrafo Gabriel Marco Cano García. Un homenaje a su vida y su obra* (pp. 179-192). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- WATERHOUT, B. (2008). *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Amsterdam: IOS Press.
- ZAMORANO WISNES, J. (2013). Comentarios al Decreto-Ley 5/2012 de medidas urgentes en materia de urbanística y para la protección del litoral. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 85, 149-186.
- ZOIDO NARANJO, F. (2010). Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 189-221.

LEGISLACIÓN DE REFERENCIA:

- COMISIÓN EUROPEA (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006). Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 250, 212.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2012). Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 233, 1-11.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (1981). Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (1994). Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 8, 425-430.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (2002). Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 154, 25-84.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (2007). Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (2007). Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (2015). Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 139, 1-543.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (2021). Ley de Impulso para la Sostenibilidad Territorial de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 233, 1-135.

Desarrollo territorial *papeers*



La geografía, a pesar de estar dividida en múltiples especialidades, mantiene un tronco común, fundamental para responder a los retos territoriales. Así pues, esta monografía se configura a partir de diversas temáticas y los planteamientos en los que se converge, insistiendo en la necesidad de trabajar en conjunto como propuesta incuestionable para enriquecer los resultados.

De este modo, esta colección de trabajos, que responden a la preocupación y el interés de los grupos de Geografía Económica, de Estudios Regionales y de Geografía de los Servicios de la Asociación Española de Geografía por compartir temáticas y avances epistemológicos, se divide en tres partes: la primera está destinada a ilustrar los cambios de paradigma y las nuevas propuestas metodológicas y de fuentes; la segunda se centra en el papel económico, social y ambiental de los vectores de movilidad, y en la última convergen cuestiones de cohesión y competitividad territorial, poniendo en valor el rol destacado de los servicios públicos y privados.