

## **CAPÍTULO III**

# **FUNDAMENTOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ANDALUCÍA**

**DESDE SUS ORÍGENES HASTA LA APROBACIÓN DEL POTA**

***Carmen de Tomás Medina.***

*Arquitecta, Doctora por la Universidad de Sevilla.*

*Profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura.*

*Universidad de Sevilla, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Arquitecta, Doctora por la Universidad de Sevilla. Ha desarrollado su carrera compaginando el ejercicio de la profesión con una intensa actividad docente e investigadora como profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla y como miembro del grupo de investigación HUM-710, Ciudad, Paisaje y Territorio de la misma Universidad.

Ligada desde sus inicios al urbanismo y con un estrecho contacto con la Administración pública, ha sido redactora de instrumentos de planeamiento, arquitecta municipal, arquitecta de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, arquitecta del servicio de planeamiento de la Dirección general de Urbanismo de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio y asesora técnica de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

Profesora Asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla desde el año 2008. Su labor como docente se ha retroalimentado de su experiencia práctica y se ha focalizado en asignaturas de planeamiento e historia del urbanismo, materias que ha impartido en diferentes cursos del grado en Arquitectura y del Máster de Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano impartido por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.

Con una activa trayectoria investigadora, destaca por contar con publicaciones científicas en revistas de reconocido prestigio de carácter nacional e internacional, por ser conferenciante invitada en universidades nacionales y en congresos nacionales e internacionales, por su participación en proyectos de investigación, y por ser miembro de comités científicos de revistas especializadas en urbanismo, así como por organizar y dirigir jornadas de urbanismo y ordenación del territorio de carácter internacional.

## RESUMEN

La aprobación de la Constitución Española de 1978, supuso la asignación de las competencias en materia de ordenación territorial a las Comunidades Autónomas, lo que propició entre los objetivos más inmediatos de las mismas, el establecimiento de un marco normativo que regulase tan difícil actividad.

En Andalucía la ordenación territorial quedó regulada con la aprobación en 1994, de la ley de ordenación del territorio Andaluz, texto que procuraba el establecimiento de una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. No obstante no se definió un modelo territorial para la Comunidad hasta el año 2006, cuando se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz.

Sin embargo, antes de la aprobación de la ley, y durante ese difícil periodo de transición surgido tras la aprobación de la Carta Magna, se llevaron a cabo una serie de experiencias de ámbito regional y subregional que influyeron decisivamente tanto en el texto legislativo aprobado, como en el proceso de planificación territorial desarrollado a posteriori, experiencias que constituyeron los fundamentos territoriales sobre los que se erigió el modelo.

Esta investigación tiene como propósito acercarse al conocimiento de estos documentos para estudiar sus principales aportaciones y analizar el modo en que fueron asumidas por el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz e integradas como parte fundamental de su modelo de ordenación, con el objeto de subrayarlos como los instrumentos sobre los que se fraguaron los fundamentos de la ordenación del territorio Andaluz.

## ABSTRACT

The approval of the Spanish Constitution of 1978, supposed the assignment of the competences in territorial planning to the Autonomous Communities, which led among the most immediate objectives of the same, the establishment of a regulatory framework that regulated such difficult activity.

In Andalusia, the territorial ordinance was regulated with the approval in 1994 of the law for the ordination of the Andalusian

## PALABRAS CLAVE

- Ordenación del territorio
- Orígenes
- Andalucía
- Planeamiento territorial
- Fundamentos

## KEYWORDS

- Territorial organization
- Origins
- Andalusia
- Territorial planning
- Foundations

territory, a text that sought the establishment of a physical conformation of the territory according to the needs of society. However, a territorial model for the Community was not defined until 2006, when the Andalusian Territory Ordinance Plan was approved.

However, before the approval of the law, and during that difficult period of transition that arose after the approval of the Magna Carta, a series of regional and subregional experiences were carried out that decisively influenced both the approved legislative text, as in the territorial planning process developed a posteriori, experiences that constituted the territorial foundations on which the model was built.

This research aims to get closer to the knowledge of these documents to study their main contributions and analyze how they were assumed by the Andalusian Territory Planning Plan and integrated as a fundamental part of their management model, with the aim of highlighting them as instruments on which the foundations of the management of the Andalusian territory were forged.

## 1.INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XX los urbanistas españoles Rubió y Tudurí plantearon en el artículo “La cuestión fundamental del urbanismo” publicado en una revista catalana, una propuesta de articulación de la ciudad recurriendo al entorno territorial. El texto asumía casi en su totalidad lo que los urbanistas ingleses llamaban *Regional Planning*, entre cuyas premisas se subrayaba la necesidad de considerar las relaciones de la ciudad con el territorio, en el proceso de planificación urbanística (Rubio, 1926).

Se podría decir que el artículo sentó un precedente en la ordenación territorial de nuestro País, aunque la consideración que en él se hacía no era ni mucho menos novedosa, pues la idea de recurrir al territorio para solucionar los problemas urbanos surgió aproximadamente un siglo antes en Inglaterra y como alternativa a la caótica situación desencadenada tras el estallido de la Revolución Industrial.

Lo cierto es que muchas de las cuestiones descritas en el artículo fueron íntegramente asumidas por la Generalitat en su plan de distribución de zonas de 1932, donde se trató de describir y calificar las zonas del territorio Catalán en las que debía de llevarse a cabo diferentes actividades económicas, y se habló de equilibrios territoriales gracias a las infraestructuras y a una redistribución equilibrada de los equipamientos. La experiencia territorial fue tan beneficiosa para el desarrollo de las ciudades catalanas, que tanto el Plan Nacional de Urbanismo, como los planes provinciales, comarcales y metropolitanos que se

desarrollaron posteriormente en nuestro País hasta la década de los setenta, las utilizaron como base en sus esquemas de ordenación.

Sin embargo el modo de proceder cambió con la aprobación de la Constitución Española y con ella la delegación de competencias en materia de ordenación territorial a las Comunidades Autónomas, pues se planteó la necesidad de establecer un marco normativo autonómico que regulase dicha ordenación. Ordenación que tal y como se especificaría en cada ley, se materializaría definitivamente con la aprobación del planeamiento territorial.

En Andalucía el marco normativo quedó establecido con la aprobación de la *ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía*<sup>10</sup>, y materializado con la aprobación del *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*<sup>11</sup> en el año 2006. No obstante, antes de la aprobación de la ley, y durante ese difícil y extenso periodo de transición surgido tras la aprobación de la Carta Magna, se llevaron a cabo una serie de experiencias de ámbito regional y subregional que influyeron decisivamente, tanto en el texto legislativo aprobado, como en el proceso de planificación territorial desarrollado a posteriori, y que constituyeron los fundamentos territoriales sobre los que se erigió la ordenación territorial Andaluza.

Así pues, el propósito de esta investigación es acercarse al conocimiento de estos documentos, señalar sus principales aportaciones a la ordenación territorial y subrayar la manera en que fueron asumidas en el texto legislativo e integradas en el modelo de ordenación propuesto por el *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*, en adelante POTA, con el objeto de demostrar que constituyen los fundamentos de la ordenación territorial andaluza.

## **2.LOS ORÍGENES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

El invento de la máquina de vapor marcó, como tradicionalmente se ha considerado, el inicio de la revolución industrial, pues dejó en un segundo plano la necesidad de que la industria se ubicase al lado de una fuente hidráulica para producir energía y permitió su disposición en cualquier parte del territorio, lo que provocó el traslado de la industria a la ciudad y con ella un fuerte movimiento migratorio de la población. El hecho de que el ferrocarril y la industria pudiesen llegar hasta la traza urbana distorsionó los viejos tejidos medievales, estranguló la circulación, y generó la densificación, polución y hacinamiento de la población en la urbe, ocasionando graves problemas urbanos (Benévolo, 1990).

Ante estas circunstancias no tardaron en aparecer diferentes corrientes de pensamiento para ofrecer nuevas alternativas urbanas a la ciudad tradicional. Alternativas que, cimentadas en doctrinas de reforma social, o en cuestiones pragmáticas o formales llegaban a una misma conclusión: era necesario recurrir al territorio circundante para solucionar los problemas generados en la ciudad con motivo de la Revolución Industrial.

---

<sup>10</sup> Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>11</sup> Decreto 206/2006 de 28 de Noviembre.

Robert Owen fue de los primeros en materializar este pensamiento proponiendo como solución a la situación desencadenada, la fundación de comunidades espaciales dispersas en el territorio. Comunidades que negaban la ciudad tradicional y aportaban un nuevo modelo urbano fundamentado en una reforma social. Considerado el referente del socialismo utópico<sup>12</sup>, Owen consiguió con su trabajo en la gestión de New Lannark (1799) en Escocia y con la fundación de New Harmony (1824) en Indiana, sentar las bases del movimiento cooperativista a partir del levantamiento una comunidad modelo, que siendo autosuficiente, estando basada en principios comunitarios y en la agricultura como principal fuente económica; con su implantación en el territorio y su morfología de paralelogramo<sup>13</sup> pretendía superar la barrera entre el campo y la ciudad (de Tomás, 2017).

A mediados del SXIX, tras la derrota de los levantamientos socialistas y el triunfo de la burguesía, surgió en París un nuevo modelo urbano que caracterizado por su pragmatismo también proponía recurrir al territorio para solucionar los problemas desencadenados en la ciudad con motivo de la Revolución Industrial: El Ensanche de Haussman<sup>14</sup> (1848). El nuevo tejido urbano no rechazaba la ciudad tradicional, y al contrario de lo descrito en líneas anteriores buscaba su conexión e integración en la misma. La pieza propuesta se conectó perfectamente con la vieja ciudad de París a partir de un cuidado sistema viario que actuó como directriz de la nueva traza reticular levantada en el territorio circundante, y con cuya geometría garantizaba además, la isotropía del terreno, el espíritu utilitario, y la igualdad de los ciudadanos (De Tomás, 2017). Tras los resultados obtenidos muchas ciudades de Europa<sup>15</sup> y América se animaron a construir sus propios ensanches.

El recurso al territorio ante el estrangulamiento de la nueva ciudad industrializada fue una premisa común de las primeras alternativas propuestas para solucionar los problemas desvelados en la antigua ciudad medieval. Sin embargo, no fue hasta 1890 cuando Ebenezer Howard definió realmente una “estructura urbano-territorial” que conseguía integrar la ciudad en el territorio y entrelazarlo con él. No obstante, bien es cierto que Arturo Soria en 1882, anticipándose a las reflexiones de Howard marcó el inicio de la evolución conceptual, aludiendo a la forma de la ciudad como principal responsable de los problemas y señalando la necesidad de crear un nuevo espacio urbano basado en el encuentro de la ciudad y la naturaleza (Terán, 1996), propuso la ciudad lineal<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Corriente de pensamiento surgida a raíz de los problemas desencadenados por la revolución industrial. Negaban la ciudad tradicional; defendían modelos urbanos utópicos integrados en el territorio y basados en el cooperativismo y buscaban una reforma de la sociedad. A la obra de Owen hay que sumar las interesantes propuestas de Fourier y Godin.

<sup>13</sup> Owen adoptó como modelo urbano “el cuadrilátero”. Era un modelo utópico desarrollado en torno a una plaza que se cerraba con edificios construyendo un paralelogramo. Tres de los lados se destinaban a las viviendas de los adultos y el cuarto a las de los niños.

<sup>14</sup> El ensanche que Haussman propuso para París se convirtió en el paradigma de todos los ensanches que se realizaron a posteriori. Consiguió convertir la antigua ciudad medieval de París, en la ciudad más moderna del mundo.

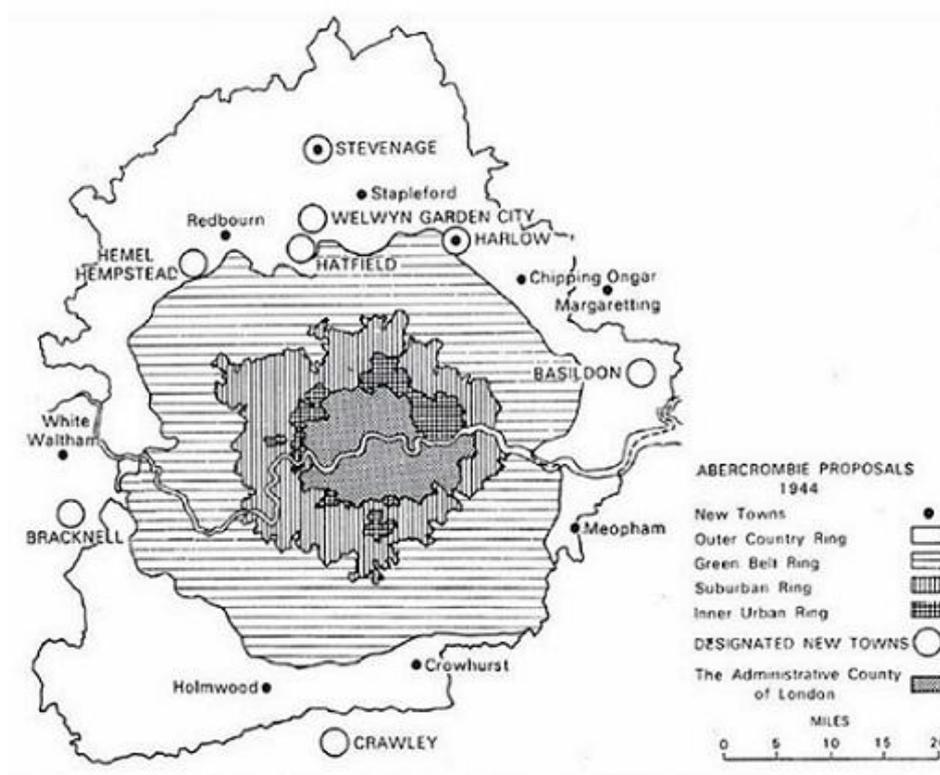
<sup>15</sup> Barcelona en 1858 y Madrid en 1860 fueron algunos de los brillantes ejemplos españoles.

<sup>16</sup> La ciudad lineal fue la solución lógica que encontró Soria para los problemas existentes en la ciudad. Fue una ciudad proyectada y levantada en el territorio circundante de Madrid, cuyo tejido urbano se desarrollaba en torno a un eje principal que contenía las infraestructuras básicas para el funcionamiento de la ciudad.



Howard definió por primera vez lo que podría considerarse una estructura urbano-territorial con su proyecto de ciudad jardín, aunque realmente fueron el escocés Geddes y el norteamericano Mumford quienes, a principios del siglo XX, dieron el paso definitivo en la constitución de los cinturones de la ordenación territorial subrayando la importancia de integrar la ciudad en el territorio de una manera instrumentalizada, y poniendo en valor la planificación territorial y urbanística.

Geddes afirmaba que el objeto de la planificación urbanística debía de ser tanto la ciudad como el territorio que la circundaba, y que el fenómeno de la conurbación implicaba que no era posible entender la ciudad sin considerarla formando parte de un territorio más amplio (Geddes, 1915). Mumford por su parte subrayaba que “el mantenimiento del marco regional, era de importancia fundamental para la cultura de las ciudades, y allí donde este marco se veía afeado, mutilado o destruido, necesariamente se seguía la decadencia de la ciudad, pues la relación era simbiótica” (Mumford, 2012). Ambos resaltaron la importancia de la planificación integrada entre la ciudad y el territorio y desvelaron cuestiones fundamentales que más tardes fueron asumidas por el conocido “*Regional planning*”<sup>18</sup> nacido en Reino Unido y extendido a países como Alemania, Estados Unidos o España.



**Figura 2:**Propuesta del Plan de Abercrombie para Londres, Fuente: ABERCOMBRIE. P (1933), *Town and Country Planning*. Londres, Oxford University Press, 1961.

<sup>18</sup> Término acuñado para definir la ordenación territorial.

El regional planning tenía como objeto, tal y como subrayó Adams en 1928 planificar el territorio para asegurar el bienestar de sus habitantes y englobaba los esquemas de planificación desarrollados en Inglaterra. La cuestión fundamental de estos esquemas era el uso del suelo, el cual debía de plantearse siempre según fuese más beneficioso para la región. En este sentido se señalaba como de total importancia la reserva de suelo para el trazado de las vías principales y para la construcción de espacios libres (Benabent, 2006). Desarrollando estas premisas se elaboraron conocidísimos documentos de planeamiento para las ciudades de Bristol, Bath ó Londres<sup>19</sup> (figura 2), entre otras. Documentos donde se fijaron las pautas que materializaron los principios de la ordenación territorial, fraguando sus cimientos y desvelando además, conceptos tan importantes como la zonificación, la descentralización o la polinuclearidad.



**Figura 3:** Plan de distribución de zonas del territorio catalán. Esquema regional, Fuente: RIBAS PIERA, M (1995), Nicolau m. Rubió y Tudurí el planejament regional. Barcelona: Institut d'estudis Metropolitans de Barcelona y Editorial Alta Fulla.

<sup>19</sup> Especial mención merece el Plan que realizó Abercrombie para Londres, el cual basándose en las reflexiones de Howard, estableció un modelo de crecimiento para la conurbación inglesa que apostaba por la descentralización, la zonificación y el recurso al territorio. Peter Hall lo describió en 1975 como el plan que comprendía la expresión práctica de la planificación regional de Geddes y las unidades urbanas autosuficientes propuestas por Howard.

La experiencia inglesa sirvió para que Rubió y Tudurí plantearan en España la importancia de considerar la ciudad y el territorio en el proceso de planificación urbanística. Subrayando la necesidad, como literalmente dijo Rubió, de “un proyecto de urbanización territorial que salvaguarde los intereses de la cultura y de la vida civil, que abra caminos para la expansión de la industria y que preserve los terrenos agrícolas de las acometidas de la edificación” (Rubio, 1926).

Sus premisas fueron íntegramente asumidas por la Generalitat en su plan de distribución de zonas del territorio Catalán redactado en 1932 (figura 3), documento a partir del cual se erigieron los fundamentos de la ordenación territorial llevada a cabo en España hasta la aprobación de la Constitución de 1978. Sin embargo, llegado este momento las competencias en materia de ordenación territorial fueron asumidas por las Comunidades Autónomas, quienes fijaron como propósito el establecimiento de un marco normativo que regulase dicha actividad, actividad que se materializaría con la aprobación y ejecución del correspondiente plan territorial.

### **3.FUNDAMENTOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ANDALUCÍA**

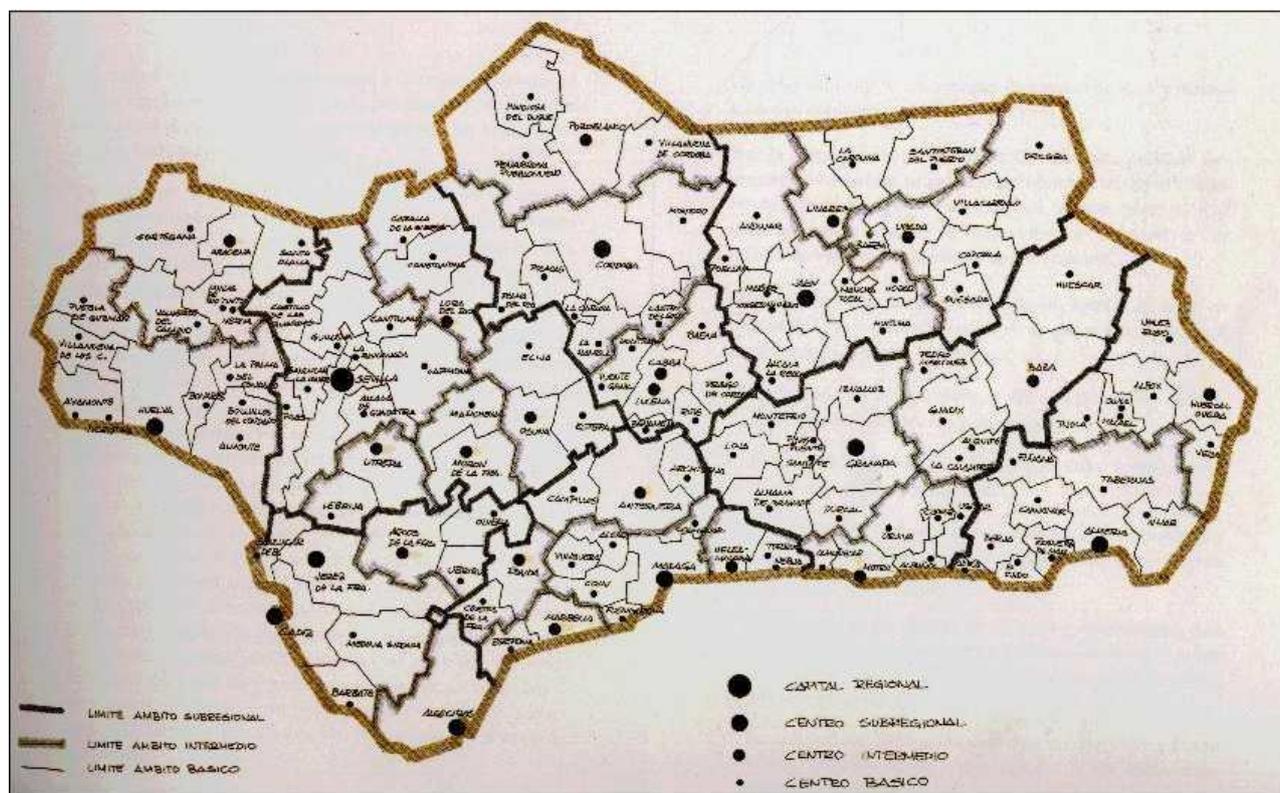
#### **3.1La experiencia territorial previa al establecimiento del marco normativo.**

Tradicionalmente no se duda en señalar la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* planteada en 1983 por la Consejería de Política Territorial y Energía, como el documento donde se especifican las primeras normas para la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, aunque ciertamente no fue el primer documento que planteó un modelo de ordenación unitario para el territorio Andaluz. En 1976, las cámaras de comercio editaron un documento que contenía el primer modelo de ordenación unitaria de Andalucía, el documento de *Bases para un programa territorial en Andalucía*.

Se trataba de un folleto elaborado por el instituto de desarrollo regional de la Universidad de Sevilla, donde se presentó el territorio andaluz dividido en provincias, se seleccionaron 25 núcleos urbanos para sustentar una propuesta de desarrollo industrial y se marcaron tres ejes territoriales paralelos, de desarrollo. Uno que recorría el valle del Guadalquivir, otro que seguía la línea litoral, y el último se trazó según la dirección marcada por la carretera Jerez-Murcia (Zoido, 2002). A pesar de lo escueto que era el esquema planteado, es importante subrayar que los elementos señalados proponían ya para Andalucía, un modelo territorial unitario.

En 1983 la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* estableció una división territorial regional de 122 ámbitos funcionales, y 127 núcleos urbanos destinados a acoger las principales dotaciones y equipamientos públicos de la Comunidad Autónoma. Las interesantes aportaciones del proyecto no fueron suficientes para que llegara a ver la luz, aunque lo convirtieron en la base de la organización territorial y de los principales equipamientos públicos de la región. Así, en 1986, la Dirección General de Ordenación del Territorio recuperó la selección de núcleos urbanos propuesta y las amplió hasta definir el

sistema de ciudades de Andalucía (figura 4), sistema sobre el que se sustentó el trazado del primer plan de carreteras aprobado ese mismo año (Benabent, 1986).



**Figura 4:** Sistema de ciudades de Andalucía 1986, Fuente: BENABENT, CLUSA, FERIA, VEGA (1986), *Estudio del sistema de ciudades*. Junta de Andalucía Consejería de Política Territorial, 2 volúmenes.

Sin embargo fue el documento de *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*<sup>20</sup> aprobado en 1990, el que realmente constituyó la primera aproximación general a la ordenación del territorio de la región (Benabent, 2006). En él se incluyeron las directrices del plan de carreteras y se propuso la articulación entre diferentes redes y estructuras territoriales. Se asumieron los 122 ámbitos funcionales del sistema de ciudades y se propusieron 42 unidades territoriales distinguiendo entre serranías, campiñas, áreas territoriales, etc. Lo interesante del documento es que insistía en subrayar la importancia de estudiar aspectos poblacionales, socioeconómicos y ambientales para un buen entendimiento territorial. Además su propuesta apostaba por avanzar bastante más en el estudio territorial y proponía la superación de la fase común que todos los estudios planteaban: la del análisis, para realizar un diagnóstico y poder llegar a ofrecer una propuesta de intervención (Zoido, 2002).

<sup>20</sup> Aprobado por Consejo de Gobierno el 27 de marzo de 1990.

Paralelamente a los instrumentos de ordenación regional, para los ámbitos subregionales también se redactaron documentos que aportaron aspectos esenciales en el modelo de ordenación territorial andaluz. Muchas de las premisas establecidas tanto en los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico* elaborados a partir de 1975, como en el *Documento de Directrices del Litoral* aprobado en 1990, o en el *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno* redactado en 1988, fueron asumidas íntegramente por el POTA en 2006, al igual que también se tomaron en consideración muchos de los aspectos señalados en el documento de *Bases para la Coordinación para el Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz* redactado en los años 80, o en el documento de *Directrices para el Área Metropolitana de Sevilla* planteado en 1990.

Los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico*<sup>21</sup> supusieron la codificación de los recursos naturales (Zoido, 2002) de Andalucía y una solución a los problemas que el planeamiento urbanístico generaba en el suelo no urbanizable. Se redactó un plan para cada una de las ocho provincias, y en ellos se establecieron los ámbitos territoriales y las redes de espacios de interés natural de cada una de ellas. Se convirtieron, como bien subrayó Benabent, en “la base esencial para la creación del inventario de espacios naturales protegidos aprobado mediante ley 2/1989” de la Comunidad Autónoma (Benabent, 2006).

Las *Directrices del Litoral*<sup>22</sup> aprobadas en 1990 definieron por primera vez el litoral como una parte de la región que necesitaba un régimen de actuaciones diferenciado (Zoido, 2002). Entre ellas se especificaron líneas de actuación, directrices, medidas y recomendaciones para el desarrollo de las actividades del litoral a la vez que se detallaron directrices de coordinación administrativa y para el planeamiento urbanístico. También se delimitaron combinaciones de espacio marítimo y terrestre como ámbitos de intervención y se diferenciaron entre 8 unidades territoriales para el estudio de los ámbitos. No obstante, las directrices establecidas no fueron asumidas por la legislación urbanística, por lo que han tenido un bajo grado de cumplimiento.

El *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*<sup>23</sup>, redactado en 1988 planteó por primera vez la designación de ámbitos funcionales susceptibles de ordenación, excluyendo las partes del territorio que no necesitaban estar sujetas a normativa (Benabent, 2006). También recogió directrices para la posterior calificación y clasificación urbanística del suelo por el planeamiento general identificando incluso los usos deseables; indicó los lugares donde deberían de localizarse las infraestructuras básicas y estableció normativa de carácter vinculante para la protección de los espacios y elementos protegidos. Todas las determinaciones establecidas en él fueron vinculantes para el planeamiento urbanístico y sectorial que se desarrolló posteriormente en la zona.

En cuanto al documento de *bases para la coordinación del planeamiento urbanístico de la bahía de Cádiz* (Zoido, 1982) elaborado en los años 80, y las *Directrices del Área Metropolitana de*

---

<sup>21</sup> Se redactan conforme a lo previsto en artículo 17 del Real Decreto 1346/1976

<sup>22</sup> Aprobadas por el Decreto 118/1990, de 17 de abril.

<sup>23</sup> Se aprobó con el Decreto 181/1988, de 3 de mayo.

*Sevilla* redactadas en 1989 hay que señalar que a pesar de que su trascendencia no fue ni mucho menos la deseada, porque el primero de ellos no planteó un modelo de ordenación, y el segundo por cuestiones políticas no llegó a ver la luz, ambos incidieron en aspectos que posteriormente han resultado cruciales para la ordenación territorial de la región.

El documento de bases *de la bahía de Cádiz* propuso un proceso de compatibilización del planeamiento de varios de sus municipios pretendiendo aprovechar las ventajas de la aglomeración, y conservando el carácter polinuclear y la identidad de cada una de las ciudades. Entre sus recomendaciones destacaba la voluntad de preservar los valores culturales y naturales del ámbito, así como de distribuir equilibradamente equipamientos y evitar la conurbación. Por su parte, las *Directrices del Área Metropolitana de Sevilla* definieron un modelo de orden metropolitano para la ciudad de Sevilla estructurado en base a los sistemas de comunicaciones, de espacios libres, de infraestructuras y equipamientos, y a la clara diferenciación de las piezas rurales y urbanas, hecho que a su vez ponía en valor a dichos sistemas. (Benabent, 2006).

### **3.2. La ley 1/1994 de Ordenación del Territorio y las propuestas de planificación.**

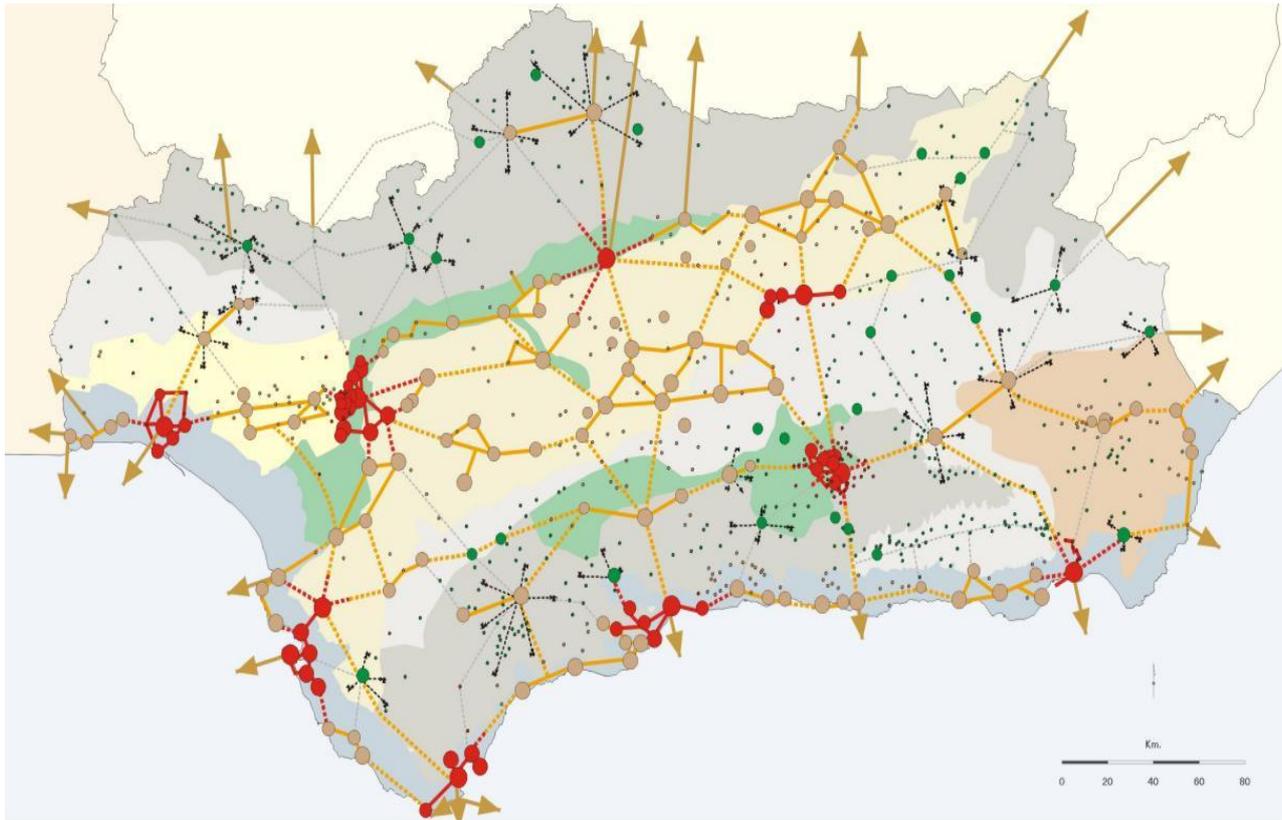
Como decía en líneas anteriores, no fue hasta la aprobación de la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio Andaluz, en adelante LOTA, cuando quedó establecido el marco normativo que regula la ordenación del territorio en Andalucía. La ley especifica entre sus objetivos el propósito de contribuir a la cohesión del territorio Andaluz procurando la articulación interna y externa; contribuir a la integración procurando una distribución geográfica armonizada de los usos del suelo y propiciando un desarrollo socioeconómico; así como fomentar el desarrollo armonizado de la comunidad potenciando el territorio y protegiendo los recursos naturales y el patrimonio histórico y cultural.

Para la materialización del desarrollo territorial de la región, establece dos instrumentos fundamentales: el *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*, y los *Planes Subregiones*. Y también habla de los *Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio* para los que determina las materias que en caso de ser planificadas deben de ampliar sus contenidos propios sectoriales de acuerdo a lo especificado en el artículo 17 de la citada ley.

En 1999 se redactó el primer documento que materializaba las premisas establecidas en la LOTA definiendo un modelo de ordenación para el territorio Andaluz (figura 5). Era el *Documento de bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*<sup>24</sup>, documento que fue considerado el avance del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía aprobado en el año 2006.

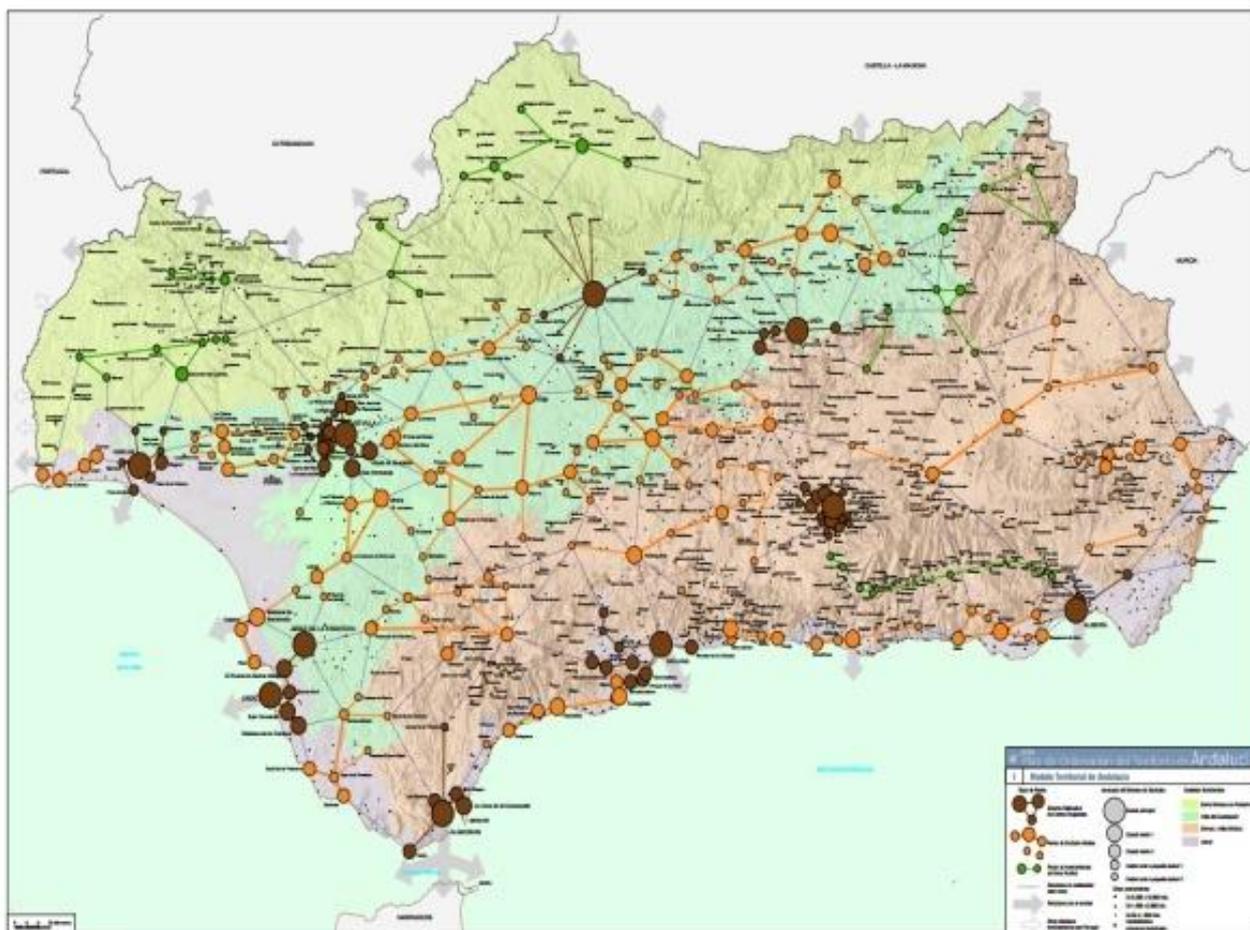
---

<sup>24</sup> Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Decreto 103/1999, de 4 de mayo.



**Figura 5:** Modelo de ordenación del documento de Bases para la ordenación del territorio de Andalucía, 1999, Fuente: *Consejería de Obras Públicas y Transportes (1999), Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.*

El modelo de ordenación planteado se sustentaba en un sistema de asentamientos regional estructurado de acuerdo con un sistema básico de articulación y unas unidades territoriales de referencia. Y se definía como una interpretación sintética de la organización y funcionamiento del territorio y como una propuesta de imagen final (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1999). Sin embargo, su definición distaba mucho de la realidad propuesta, pues la consideración del tamaño de las ciudades, y no de sus funciones, implicaba que entre las ciudades no se establecieran relaciones funcionales; al igual que, la división del todo el territorio en unidades territoriales para ordenar los usos del suelo e identificar los recursos culturales y naturales de las mismas, según su homogeneidad física, implicaba un encorsetamiento de la sostenibilidad de los recursos y una falta de cohesión del territorio (Benabent, 2006).



**Figura 6:** Modelo de ordenación propuesto en el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz, 2006, Fuente: *Consejería de Obras Públicas y transportes (2007), Plan de Ordenación del territorio de Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.*

En paralelo a la redacción del documento de Bases comenzaron a desarrollarse diferentes planes subregionales<sup>25</sup> que buscaban la perfecta articulación e interconexión de la región. En ellos se definió una jerarquía de núcleos, a los que se les asignó funciones, y se les dotó de equipamientos y espacios libres determinando también sus comunicaciones. Se establecieron normas de uso para las zonas conflictivas del territorio y se protegieron y pusieron en valor aquellos elementos que tenían una posición territorial estratégica dentro del ámbito territorial, con la intención de complementar las legislaciones sectoriales. También se indicaron las infraestructuras básicas supramunicipales estableciendo niveles de viario según la funcionalidad que tenían en el territorio.

Tras la experiencia territorial acumulada, en el año 2006 por fin vio la luz el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz. El POTa fue el instrumento mediante el cual quedaron establecidos los elementos básicos de la organización y estructura del territorio de la

<sup>25</sup> Se aprobaron algunos como el de la aglomeración urbana de Granada en el 1999, el del poniente Almeriense en el 2002, o el de la bahía de Cádiz en el 2002, entre otros.

Comunidad Autónoma Andaluza, y se convirtió en el marco de referencia territorial para los demás planes en general (Consejería de obras públicas y transportes, 2007). Se elaboró conforme a lo dispuesto en la ley 1/1994, y se fundamentó en el desarrollo del documento de Bases y Estrategias aprobado en 1999, aunque mejoró considerablemente sus propuestas y estableció definitivamente el modelo territorial de Andalucía (figura 6) ofreciendo un esquema de ordenación del territorio según los objetivos y necesidades de la Comunidad.

En este sentido se subsanaron muchos de los errores desvelados, estableciendo un sistema de ciudades jerarquizado según las diferentes escalas y tipologías de redes de ciudades, así como por sus diferentes funciones y dotaciones; definiendo sistemas de articulación entre las distintas ciudades y dominios y unidades territoriales en función de las condiciones físico-naturales y de los aprovechamientos socioeconómicos.

#### **4.CONCLUSIONES**

Llegado este momento, y tras el estudio realizado se puede afirmar que los orígenes y fundamentos de la ordenación territorial andaluza se fraguaron a partir de la experiencia territorial acumulada en los documentos de planeamiento aprobados en la Comunidad Autónoma, durante el periodo transcurrido tras la asunción de las competencias en materia de ordenación territorial, la aprobación del marco normativo de referencia para la regulación de dicha ordenación: la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía y la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio Andaluz, con el que quedó materializada la propuesta de ordenación.

Así pues a escala regional, el documento de Bases para un programa territorial de Andalucía del 76 planteó algunos de los conceptos fundamentales asumidos posteriormente en el modelo de ordenación territorial andaluz, como la importancia de la selección de núcleos urbanos para sustentar propuestas de desarrollo y la dirección de los ejes territoriales de crecimiento.

La propuesta de comarcalización del 83 planteó una división territorial de la región en ámbitos funcionales y núcleos urbanos para conseguir una distribución equilibrada de los equipamientos y dotaciones de la ciudad. Sirviendo de fundamento años más tarde, para la organización del sistema de ciudades de Andalucía, sobre el que se sustentó el primer plan de carreteras aprobado en el 86.

Y el documento de Bases aprobado en los 90 fue el que haciéndose eco de todo lo descrito terminó constituyéndose en el primer documento que logró ofrecer una ordenación territorial de la región. Asumió el sistema de ciudades propuesto por la propuesta de comarcalización, las directrices del plan de carreteras aprobado en el 86 y propuso la división del territorio en unidades territoriales para procurar su perfecta articulación. Además subrayó la importancia de estudiar aspectos poblacionales, socioeconómicos y ambientales para un buen entendimiento territorial, y propuso dos nuevas fases en el estudio territorial: el diagnóstico y la propuesta. Las directrices aportadas en este documento también subyacen en el definitivo Plan de Ordenación del Territorio Andaluz.

De igual forma en el ámbito subregional muchos de los planteamientos de los Planes Especiales del Medio Físico redactados desde mediados de los 70, el Plan Director de Coordinación de Doñana y su entorno del 88, así como el documento de Bases para la Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz de los 80 y las Directrices del Área metropolitana de Sevilla de los 90, fueron asumidos íntegramente por la legislación y el planeamiento territorial. En cambio no sucedió lo mismo con las Directrices del Litoral aprobadas en 1990, pues si bien aportaron cuestiones significativas no fueron integradas en la legislación, lo que ha provocado que tuviesen un bajo grado de cumplimiento.

La codificación de los recursos y valores naturales de Andalucía, así como el establecimiento de redes territoriales de espacios de interés natural realizada en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, fueron la base para la creación del inventario de espacios naturales protegidos del 89 y la esencia del sistema regional de protección de los recursos naturales que años más tarde propuso el POTA.

Y la defensa del sistema polinuclear frente al tejido continuo y conurbado como medio para mantener la identidad de las ciudades, así como la propuesta de una distribución equilibrada de dotaciones y equipamientos, recogidas en el documento de Bases de la Bahía de Cádiz quedó reflejada en la vertebración territorial propuesta por el planeamiento andaluz, donde también se esbozaron muchas de las cuestiones definidas en el documento de directrices del Área Metropolitana de Sevilla.

Sin embargo, y en contra de lo que pudiera parecer, el Documento de bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía redactado en el 99 como el avance del futuro plan territorial del 2006 fue el que más se alejó de los planteamientos definitivos del mismo pues no consiguió proponer un modelo regional integrado.

El modelo se elaboró construyendo un sistema de asentamientos y de articulación a partir del tamaño de las ciudades, estableciendo jerarquías tipológicas y dejando en un segundo plano la importancia de sus funciones. Además la división del territorio en unidades territoriales se hizo exclusivamente en función de los soportes “visibles”, es decir los físicos, ecológicos y culturales. Como consecuencia no se propusieron redes que aseguraran las relaciones funcionales y se limitó la sostenibilidad de los recursos a las características físicas del territorio olvidándose completamente de las actividades productivas. No obstante, el hecho de que muchas de sus determinaciones fueran cuestionadas provocó su revisión, y finalmente una nueva definición de las mismas, en el Plan Territorial Andaluz.

En definitiva, el estudio de los diferentes documentos de ámbito regional y subregional elaborados para Andalucía tras la aprobación de la Carta Magna y la elaboración del marco normativo e instrumental que se ocuparía de su ordenación territorial, ha puesto de manifiesto que los fundamentos territoriales que subyacen en la legislación y en el planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma se fraguaron en muchos de estos documentos, por lo que se podría decir que ellos constituyen, sin duda alguna, los cimientos de la ordenación territorial Andaluza.

## BIBLIOGRAFÍA

ABERCOMBRIE, P (1933), *Town and Country Planning*. Londres. Oxford University Press, 1961.

BENABENT, CLUSA, FERIA, VEGA (1986), *Estudio del sistema de ciudades*. Junta de Andalucía Consejería de Política Territorial, 2 volúmenes.

BENABENT FERNANDEZ DE CÓRDOBA, Manuel (2006), *La Ordenación del Territorio en España*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

BENÉVOLO, L. (1990), *Historia de la arquitectura moderna*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A.

DE TOMÁS, Carmen (2017), “El método histórico como fundamental para la aproximación al conocimiento de la ciudad”. En *Los nuevos crecimientos urbanos. Teoría y práctica de la Ordenación Urbanística en Andalucía*.

DÍAZ QUIDIELLO, Joaquín (2009), *Atlas de la historia del territorio de Andalucía*. Sevilla: Instituto de Cartografía de Andalucía. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

FALUDI, A y WATERHOUT, B. (2002), *The making of European Spatial Development Perspective. No Masterplan*. Londres: Routledge.

FERNÁNDEZ GALIANO, E; ABELLÓ, R.P (1984), “Una metodología para la valoración del paisaje en estudios de ordenación territorial. Su aplicación al término municipal de La Granja de San Ildefonso”, en *Ciudad y Territorio*, (pp. 53-58).

GEDDES, P (1915), *Cities in evolution*. Londres: Benn, 1968, (traducido *Ciudades en evolución*, Buenos Aires.: Editorial infinito, 1960.

GEHL, J. (2008). *La humanización del espacio urbano. La vida social entre los edificios*. Barcelona: Ediciones .

HERNÁNDEZ, A., ALGUACIL, J., MEDINA, M. & MORENO, C. (2000). *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento.

HALL, Peter (1988), *Cities of Tomorrow. An intellectual History of urban Planning and Design in the twenty Century*. Oxford, Blackwell Publisher (traducido *Ciudades del mañana*. Barcelona, Ediciones Serbal, 1996.

HOWARD, Eduard (1898), *Tomorrow: A peaceful path to real reform*. Editado a partir de 1902 como *Garden Cities of Tomorrow* (traducido *Las ciudades jardín del mañana*. Barcelona,

Gustavo Gili, 1972).

LYNCH, Kevin (1981), *A Theory of Good City Form*. Cambridge, The Mit. (traducido La Buena forma de la ciudad. Barcelona, Gustavo Gili, 1985).

MUMFORD, Lewis (2014), *La ciudad en la historia*. Logroño: Ediciones Pepitas de calabaza.

RIBAS PIERA, M (1995), *Nicolau m. Rubió y Tudurí el planejament regional*. Barcelona: Institut d'estudis Metropolitans de Barcelona y Editorial Alta Fulla.

RUBIÓ, N (1926), "La questió fonamental de l'urbanisme: el pais-ciutat". En Ribas M, *Rubió y Tudurí el planejament regional*. 1995, Barcelona.

SANCHEZ BIEC, J (2002), "Problemática y complejidad de la ordenación del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio". En *Andalucía geográfica. Boletín de la Asociación de geógrafos profesionales de Andalucía*, nº9, (pp 56-61).

TERÁN, F (1996), "Evolución del planeamiento urbanístico". En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº107-108.

ZOIDO, Florencio (1998), "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en E. Martínez de Pisón, *Paisaje y medio ambiente*. Salamanca: Universidad de Valladolid y Fundación Duques de Soria (pp. 29-44).

ZOIDO, Florencio (2002), "Andalucía, cohesión y diversidad territorial". *Scripta Nova. Barcelona. Vol VII*. pp 7.

ZOIDO, F y VENEGAS, C (2002), *Paisaje y Ordenación del Territorio*. Consejería de Obras Públicas y transportes. Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria.

VENEGAS MORENO, C; y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J (1997). *Propuesta técnico-metodológica para la integración paisajística de los centros históricos andaluces*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.

## **LEGISLACIÓN**

Ley 1/1994 de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

## **PLANEAMIENTO**

CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (1990), *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990), *Directrices regionales del Litoral de Andalucía*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1999), *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2007), *Plan de Ordenación del territorio de Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA (1983), *Propuesta de Comarcalización de Andalucía. Documento para información pública*. Junta de Andalucía. Consejería de Política territorial y energía.