

REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO *y medio ambiente*

DIRECTOR DON FRANCISCO JOSÉ ALEGRÍA MARTÍNEZ DE PINILLOS

URBANISMO

JUAN ALEMANY GARCÍAS

La naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización

JUAN RICO LENZA

¿Es la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico en suelo lucrativo en la gestión, una confiscación?

GINÉS ROMERO JIMÉNEZ

El ordenamiento legislativo adecuado para la regulación y autorización del derecho a edificar vinculado con los usos agropecuarios

ESTHER RANDO BURGOS

El rol de la ciudad media en el marco de las políticas europeas de ordenación del territorio: su articulación en el modelo territorial andaluz

MEDIO AMBIENTE

PEDRO BRUFAO CURIEL

Las nuevas competencias administrativas sobre dominio público hidráulico estatal de obras públicas en los tramos fluviales urbanos

BIBLIOGRAFÍA

ALICIA SEGOVIA MARCO

ALONSO IBÁÑEZ, MARÍA ROSARIO (Dir.): *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades*

JUDITH GIFREU FONT

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO: *Contencioso Administrativo: praxis y propuestas*



PREMIO NACIONAL
DE URBANISMO

AÑO LIII • NÚM. 332 • SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2019

RU

EL ROL DE LA CIUDAD MEDIA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: SU ARTICULACIÓN EN EL MODELO TERRITORIAL ANDALUZ*

THE ROLE OF THE MEDIUM CITY IN THE FRAMEWORK OF EUROPEAN SPATIAL PLANNING POLICIES: IT'S ARTICULATION IN THE ANDALUSIAN TERRITORIAL MODEL

Por ESTHER RANDO BURGOS
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

RESUMEN

El trabajo analiza el papel de la ciudad media y su articulación en el sistema urbano en el marco de las políticas territoriales, centrado en su función para el logro de la vertebración y cohesión territorial, en cuanto objetivo que persigue la planificación territorial. En primer lugar, se abordan algunas de las principales referencias en el contexto europeo para, a partir de las mismas, profundizar en el modelo territorial diseñado por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Palabras clave: políticas territoriales, ciudad media, cohesión territorial, cooperación territorial, Unión Europea, Andalucía.

ABSTRACT

Work analyzes the role of the medium city and its articulation in the urban system within the framework of territorial policies, focused on their role for the

* Este trabajo fue recibido y aceptado en febrero de 2019.

achievement of territorial cohesion and the structuring, insofar as objective that it pursues territorial planning. First, some of the main references in the European context are addressed to from them, deepen the territorial model designed by the autonomous community of Andalucía.

Keywords: territorial policies, medium city, territorial cohesion, territorial co-operation, European Union, Andalucía.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. MARCO EUROPEO DE REFERENCIA. LA RELEVANCIA DE LA COHESIÓN Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS CIUDADES MEDIAS.
 - II.1. EL PAPEL DE LA CIUDAD MEDIA EN EL LOGRO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL.
 - II.2. LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL.
- III. EL PAPEL DE LA CIUDAD MEDIA EN LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ANDALUCÍA.
 - III.1. CONTEXTO DE PARTIDA.
 - III.2. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.
 - III.2.A. *Modelo territorial de Andalucía.*
 - III.2.B. *Estrategias de desarrollo territorial y zonificación.*
 - III.2.C. *El sistema de ciudades.*
 - III.3. EL PAPEL DETERMINANTE DE LAS CIUDADES MEDIAS EN EL MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA.
 - III.3.A. *Planes de Ordenación del Territorio en las redes de ciudades medias.*
 - III.3.B. *Localización de equipamientos y servicios especializados.*
 - III.3.C. *Ejes de articulación regional y funciones de las redes de ciudades medias.*
 - III.3.D. *La cooperación en las redes de ciudades medias.*
- IV. REFLEXIONES FINALES.
- V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La vertebración territorial junto a la cohesión y el reequilibrio del territorio constituyen algunos de los objetivos hacia los que han de dirigir sus esfuerzos las políticas territoriales. En el año 1986, la Carta Europea de Ordenación del Territorio¹ (CEOT) ya apuntaba el papel

¹ Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), en el seno de la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio.

de la ordenación del territorio para lograr «*reducir las diferencias regionales y para así lograr una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida*».

Ahora bien, la organización de un determinado ámbito (entendido éste como el delimitado por los propios límites administrativos) desde el punto de vista territorial, tratando de definir un concreto modelo orientado al logro de su vertebración interna no es una tarea sencilla. Ésta constituye, entre otras, una función asignada a la planificación territorial. El término vertebración hace referencia a la necesidad de dar consistencia y estructura interna, dar organización y cohesión, según el propio significado dado por la Real Academia Española (RAE).

Pero además, las diferentes formas de abordarlo por parte de las distintas Comunidades Autónomas, en cuanto competentes para ello, hace adecuado conocer cómo se instrumentaliza la consecución de este objetivo por parte de las mismas. En principio, el propio sistema de reparto competencial establecido por la Constitución Española lleva a que el logro de estos objetivos se ciña a unos límites administrativos precisos, los autonómicos.

Una respuesta global hacia la vertebración y la cohesión territorial, obliga a actuar sobre el territorio en su conjunto, pero además, atendiendo y poniendo en adecuada relación los diferentes elementos que lo conforman y en éstos, el sistema urbano se alza en una de las prioridades.

En este escenario, es importante conocer qué papel juega el sistema urbano en la consecución de las finalidades de las políticas territoriales. La tarea de planificar toma como necesario referente una realidad dada y consolidada como es el caso de los núcleos de población existentes en un ámbito, en sus diferentes categorías y con una trayectoria y arraigo histórico y social. Articular de manera adecuada el territorio, y en particular el sistema urbano, es fundamental para lograr uno de los grandes retos: el equilibrio y la cohesión territorial del conjunto llamado a planificar. Precisamente el carácter transversal de la ordenación territorial lleva a que tenga uno de sus mejores aliados en la cooperación territorial que se alza en fundamental para conseguir la adecuada interrelación que debe tener lugar entre los elementos que configuran el territorio.

En este sistema urbano que se describe representa un papel fundamental las ciudades medias, tanto por su significancia en términos cuantitativos como por el papel crucial que juegan en la escala territorial como nexo intermedio entre las «grandes ciudades» y los «pequeños núcleos».

La concreción de qué ha de entenderse por ciudad media o los núcleos de población que han de quedar incluidos bajo esta denominación, difieren en función del parámetro que se tome como referencia, aunque en lo esencial existe un elemento fundamental en su concreción: el tamaño poblacional. A lo anterior, se suma la complejidad que supone no sólo su identificación sino su puesta en relación y el papel que juegan en la escala territorial.

Cada Comunidad Autónoma opta por un modelo territorial e instrumentaliza los mecanismos para su consecución, de ahí la importancia de conocer modelos concretos y dentro de éstos, el papel asignado al sistema urbano y, en particular, a las ciudades medias que lo conforman, para lograr reducir los desequilibrios territoriales y caminar hacia la vertebración y cohesión del conjunto autonómico.

En este escenario, Andalucía, desde el comienzo de la puesta en marcha de su política territorial, ha apostado por consolidar un territorio vertebrado físicamente, integrado económicamente y cohesionado socialmente. Para la consecución de estos objetivos generales que se señalan, la Comunidad Autónoma ha definido un modelo territorial en el que viene trabajando y en el que toma particular protagonismo los mecanismos adoptados en relación con el sistema de ciudades en general y las ciudades medias en particular, de ahí el interés de profundizar en el análisis y conocimiento del mismo así como la evolución que presenta. Éste constituye en síntesis, el objeto del presente trabajo.

II. MARCO EUROPEO DE REFERENCIA. LA RELEVANCIA DE LA COHESIÓN Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS CIUDADES MEDIAS

Una de las metas de las políticas territoriales es la cohesión y vertebración del ámbito llamado a planificar. Pero junto a aquél, es esencial su integración e interrelación en el contexto regional, nacional y transnacional, ámbitos en los que la cooperación terri-

torial tiene un papel esencial. Desde hace décadas, la Unión Europea (en adelante, UE) viene trabajando activamente en este sentido proporcionando un marco común de referencia que sirva de base al conjunto de los Estados para su consecución.

II.1. EL PAPEL DE LA CIUDAD MEDIA EN EL LOGRO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020² (en lo sucesivo, ATE 2020) bajo el lema «Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas», se configura como el principal instrumento orientador de la política territorial de la UE, con un objetivo claramente consensuado: la cohesión territorial³.

La cohesión territorial se alza, como recoge expresamente la ATE 2020, en una nueva meta de la UE introducida por el propio Tratado de Lisboa (art. 3 del TUE). No es una cuestión particular de la ordenación territorial sino que, como también recuerda, conforme al propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (arts. 174 y 175), todas las políticas y acciones de la UE deben contribuir a la cohesión económica, social y territorial. Estas cuestiones llevan a la necesidad de que los responsables de diseñar y aplicar las políticas sectoriales tomen en consideración los principios y objetivos fijados por la ATE 2020, ya que la cohesión territorial requiere de la coherencia de la UE y de las políticas nacionales

² Aprobada en la reunión informal de los Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

³ Tomando como precedente su antecesora, la Agenda Territorial de la Unión Europea 2007 (ATE 2007) «Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas», acordada en la reunión informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007. La ATE 2007 plantea como tarea futura de la UE reforzar la cohesión territorial, para lo que establece un conjunto de prioridades territoriales para el desarrollo de la UE que se construyen sobre los tres objetivos principales de la Estrategia Territorial Europea. De esta forma, fija como prioridades: reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades; necesidad de nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas; promover agrupaciones (*clusters*) regionales para la competencia e innovación en Europa; apoyar el fortalecimiento y la extensión de las redes transeuropeas; promover la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático; y, requerir el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

orientadas a dicho fin común. Y en este contexto, la ATE 2020 declara expresamente que *«es posible lograr el equilibrio perfecto de sostenibilidad, competitividad y cohesión social a través de un desarrollo territorial integrado»*.

La ATE 2020 también define un conjunto de prioridades territoriales para el desarrollo de la UE. De las seis prioridades que define, la primera consiste en *«promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado»*, y es precisamente aquí donde se destaca el papel que las ciudades medias y pequeñas pueden tener para su consecución. El logro de la cohesión territorial tiene un elemento clave en el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE. En este sentido, la ATE 2020 anima a las ciudades a formar redes innovadoras que les permitan mejorar sus resultados en la competencia global y europea, y promover su prosperidad económica hacia el desarrollo sostenible.

La apuesta por el desarrollo policéntrico que realiza la ATE 2020 afecta a los diferentes niveles, tanto macrorregional, transfronterizo, nacional como regional. Congruente con ello, aboga por evitar la polarización entre capitales, zonas metropolitanas y ciudades medias, destacando el papel crucial que a nivel regional pueden tener las ciudades pequeñas y medianas, de ahí que apueste por dirigir los esfuerzos políticos a reducir la polarización territorial del rendimiento económico y evitar las grandes disparidades regionales que tienen lugar, de manera que se resuelvan los «cuellos de botella» que vienen impidiendo el crecimiento.

Entre las prioridades definidas por la ATE 2020, también se encuentra el *«fomentar un desarrollo integrado en las ciudades, regiones rurales y regiones específicas»*. Nuevamente el papel asignado a la ciudad media en el logro de esta prioridad es esencial. La ATE 2020 acoge los objetivos de ciudades europeas sostenibles recogidos en la Carta de Leipzig⁴ y sobre desarrollo urbano de las Declaraciones de Marsella⁵ y Toledo⁶, resaltando el papel de la po-

⁴ La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles fue acordada en el encuentro informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007.

⁵ Adoptada en la reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE celebrada en Marsella el 25 de noviembre de 2008.

⁶ Aprobada en la reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrada en Toledo el 22 de junio de 2010.

lítica territorial en su consecución. Y en este contexto, recomienda el seguimiento de un enfoque integrado y multinivel tanto en el desarrollo urbano como en las políticas de regeneración, en el que la cooperación y las redes de ciudades pueden contribuir en diferente grado al desarrollo inteligente de las regiones-ciudad. A mayor abundamiento, incide en la idea de la necesidad de que las ciudades pongan la mirada más allá de las fronteras administrativas y se centren en las regiones funcionales.

Dentro de esta misma prioridad, la ATE 2020 recoge los vínculos que entre los territorios urbanos y rurales pueden tener lugar así como la interdependencia entre lo urbano y lo rural, para lo que apuesta por su reconocimiento a través de una gobernanza integrada y una planificación basada en la asociación. Y es precisamente en estas zonas rurales es en las que reconoce el papel crucial que desempeñan las ciudades pequeñas y medianas, por lo que apuesta por la mejora de la accesibilidad de los centros urbanos desde los territorios rurales próximos, de manera que se garantice la necesaria disponibilidad de oportunidades de empleo y los servicios de interés general.

II.2. LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

El logro de la cohesión y vertebración entre las ciudades, esencial en las clasificadas como ciudades medias o pequeñas, pasa por una adecuada cooperación territorial.

Desde la CEOT se insiste en la necesidad de una efectiva cooperación territorial de las concepciones nacionales, regionales y locales de la ordenación del territorio para llegar a la adopción de principios comunes destinados a reducir las diferencias regionales y lograr una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección del medio ambiente⁷ y de la mejora de la calidad de vida. Pero

⁷ Uno de los objetivos fundamentales de la CEOT es la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Esta cuestión ha sido incorporada por diferentes Comunidades Autónomas a través de sus marcos legislativos y de su propia planificación territorial. Sobre esta cuestión, vid. nuestro trabajo (2018b) «La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico». *Actualidad Jurídica Ambiental*, N° 81 (julio 2018), pp. 121-156.

además, la CEOT es consciente de que la realización de los objetivos que señala para la ordenación del territorio son una tarea política en la que están implicados organismos tanto públicos como privados que están llamados a desarrollar o modificar la organización del espacio, siendo la ordenación del territorio el reflejo de una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades afectadas, por ello aboga por organizar la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución equitativa de los recursos financieros.

También la Estrategia Territorial Europea del año 1999⁸ (ETE 1999), bajo el lema «Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE», al señalar su estatus se define como un documento jurídicamente no vinculante que constituye un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades. Coherente con ello, la cooperación es un instrumento esencial para el logro de los objetivos que se plantea. De manera singular, al enumerar los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE, plantea, entre otros, el «*desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad*», cuya consecución requiere la adopción de nuevos métodos y formas para que las ciudades y regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí, refiriéndose expresamente a las redes de ciudades y a la necesidad de complementariedad y cooperación entre las mismas. Por un lado, la ETE 1999 destaca la necesidad de fomentar la complementariedad entre ciudades, aprovechando las ventajas de la competencia económica entre ellas pero, al mismo tiempo, superando los inconvenientes que dicha competencia puede representar, sin limitarla a la competitividad económica, sino ampliándola a todas las funciones de la ciudad como por ejemplo, cultura, educación o infraestructuras sociales. En suma, el documento apuesta por una política de fomento de colaboración efectiva entre las ciudades, basándose en intereses comunes y en la aportación de todos los participantes, en el que es requisito esencial el carácter voluntario de dicha colaboración y la igualdad de dere-

⁸ Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam, mayo de 1999.

chos entre los copartícipes. Todo ello, sin obviar, que las ciudades presentan múltiples interacciones funcionales con su entorno, las cuales superan los límites administrativos, lo que exige la colaboración voluntaria del conjunto de la región en beneficio de todas las partes, insistiendo nuevamente en la cooperación y la formación de redes urbanas, de particular importancia en el caso de las redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas⁹.

De manera más reciente, el documento de ESPON¹⁰, resultado de los proyectos ESPON «TOWN», TERCO, EDORA, DeTec, TAN-

⁹ Para la consecución del objetivo «desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE», la ETE 1999 plantea cinco opciones políticas:

1. Refuerzo de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la UE, incluyendo sus zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial.
2. Refuerzo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos (*clusters*) de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas (RTE), así como por la mejora de las conexiones entre, por una parte, las redes de transporte a nivel nacional e internacional y, por otra, las de nivel regional y local.
3. Promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los *clusters* de ciudades en los distintos Estados miembros, así como en el marco de la cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo también el medio rural y las pequeñas ciudades de sus correspondientes entornos.
4. Refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala transfronteriza y transnacional.
5. Promoción de la cooperación con las ciudades de los países de Europa septentrional, central y oriental, así como de las regiones mediterráneas, a escala regional, transfronteriza y transnacional. Refuerzo de las conexiones norte-sur en Europa central y oriental, así como oeste-este en Europa septentrional.

¹⁰ La Red Europea de Observación sobre Cohesión y Desarrollo Territoriales (anteriormente denominado Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo), ESPON, es un programa específico dedicado a la puesta en práctica de los principios, objetivos y líneas de acción que configuran la ATE 2020. Conforme a la información disponible en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica (www.mapama.gob.es), ESPON se configura como un programa de cooperación en el seno de las iniciativas comunitarias Interreg en el que participan diferentes Estados miembros y otros asociados con el principal objetivo de aumentar el conocimiento sobre las estructuras territoriales, las tendencias y los impactos de las políticas en el territorio europeo, y así apoyar el desarrollo de las políticas europeas, nacionales y regionales, y contribuir a formar una comunidad científica sobre el desarrollo territorial europeo.

GO y ET2050, titulado «Pueblos europeos y cooperación territorial»¹¹, proporciona un análisis del sistema urbano en Europa que le lleva a concluir que las mismas presentan un patrón diverso. Sobre dicho contexto, identifica tres tipos principales de áreas urbanas y ciudades en Europa que clasifica atendiendo al número de residentes presentes en las mismas. De esta forma, distingue entre: *clusters* urbanos de alta densidad (HDUC) con más de 50.000 residentes; ciudades pequeñas y medianas (SMST) con entre 5.000-50.000 residentes; ciudades muy pequeñas (VST) con menos de 5.000 residentes.

Conforme a este escenario, en España predominan la primera y segunda categoría, esto es, *clusters* urbanos con más de 50.000 residentes, y ciudades medias y pequeñas con una población residente que oscila entre los 5.000 y los 50.000 residentes.

A nivel general, el documento plantea la necesidad de que las ciudades europeas aumenten la cooperación territorial, involucrando a todas las ciudades, lo que puede conllevar una serie de beneficios potenciales para todas las partes, esto es, tanto ciudades, como ciudades cercanas o zonas rurales. Coherente con los documentos europeos que desarrolla, destaca la particular importancia que dicha colaboración territorial tiene entre ciudades, en un momento en el que la inmensa mayoría presentan importantes recortes en gasto público con las consecuentes reducciones de servicios y actividades públicas. De manera más precisa, enfatiza en el papel de la cooperación territorial para promover un desarrollo equilibrado y policéntrico a nivel regional, nacional y europeo, pudiendo contribuir al logro de los objetivos europeos comunes, y concluyendo que si la cohesión europea se centrará principalmente en las ciudades pequeñas y medianas y en las regiones rurales, la cohesión territorial aumentaría en el año 2050.

El documento reconoce la existencia de redes y cooperación entre diferentes ciudades de Europa, tanto dentro de los países como a través de diferentes fronteras nacionales, y plantea diferentes formas que puede adoptar esta cooperación territorial por la

¹¹ «European Towns and Territorial Cooperation», publicado el 19 de mayo de 2015, ESPON. Disponible <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/maps-month/european-towns-and-territorial-cooperation> Recuperado 05/02/2019.

que aboga, bien involucrando ciudades distantes geográficamente o ciudades cercanas entre sí. De esta forma, distingue tres enfoques diferentes:

- La cooperación entre ciudades vecinas sobre un tema específico, como el intercambio de servicios públicos (por ejemplo, recolección de basura, hospitales, escuelas...) para crear economías de escala y una masa crítica para operar los servicios públicos de manera más eficiente.
- La colaboración de ciudades vecinas, que podría incluir una ciudad más grande, con el objetivo de unir fuerzas para explorar fortalezas comparativas y lograr un mejor desarrollo territorial para todas las partes involucradas. Al igual que con la cooperación entre las ciudades vecinas mencionada anteriormente, dicho enfoque de cooperación puede limitarse a temas particulares, por ejemplo, para proporcionar mejores servicios de transporte o crear sinergias entre las empresas de la región.
- La cooperación entre las ciudades después de una reforma administrativa que crea entidades geográficas más grandes, como la combinación de varios municipios en uno. Esto puede tener una profunda influencia en formas específicas de interacción, como la provisión de servicios.

De igual forma, destaca como en la gobernanza se encuentra la clave para una cooperación exitosa¹². Según el informe, la colaboración significativa y sostenible de las ciudades requiere la participación de las partes interesadas apropiadas y las políticas del sector, lo que lleva a que dicha cooperación pueda traspasar las fronteras administrativas tradicionales para involucrar a los pueblos, las ciudades y/o las regiones rurales en áreas funcionales mayores. En todo caso, destaca como factores claves que requieren una consideración exhaustiva para la creación de redes, las

¹² La gobernanza territorial se alza en elemento clave para una nueva cultura del territorio. En este sentido, vid. SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2017), «Hacia otra cultura del territorio y de la ciudad, como base de una nueva planificación y gobernanza». En SERRANO RODRÍGUEZ, A. (coord.), *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*, Valencia, Edita Cátedra de Cultura Territorial Valenciana y Fundicot, pp. 111-126.

especificidades territoriales y las ventajas comparativas del área de cooperación así como el entorno institucional, ya que las importantes diferencias existentes entre los distintos contextos geográficos e institucionales en Europa impiden establecer un enfoque único para todos para lograr una buena gobernanza en el establecimiento de asociaciones entre pueblos, ciudades y regiones rurales. No obstante, establece cinco dimensiones esenciales en todos los niveles administrativos para implementar la gobernanza territorial¹³:

- Acciones de coordinación de actores e instituciones;
- Integración de sectores de políticas;
- Movilizar la participación de las partes interesadas;
- Ser adaptativo a contextos cambiantes;
- Realizar especificidades e impactos basados en el lugar / territoriales.

Analizado el importante papel que la ciudad media puede tener para la consecución de un territorio cohesionado y vertebrado, sustentado en el marco europeo de referencia en las políticas territoriales, es adecuado conocer ejemplos concretos que aproximen a la forma en que éstas, en su puesta en marcha a través de la planificación territorial, lo materializan.

III. EL PAPEL DE LA CIUDAD MEDIA EN LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ANDALUCÍA

III.1. CONTEXTO DE PARTIDA

Se aludía con anterioridad que en España, precisamente por el modelo de reparto competencial, la competencia en ordenación del territorio recae en las Comunidades Autónomas. Son éstas, por tanto, las auténticas protagonistas en la elección de un determinado modelo territorial, el diseño de su política territorial y la concreción de los instrumentos de planificación territorial así como los

¹³ También en materia de gobernanza territorial véase los trabajos de FARINÓS I DASÍ, J. (2008), «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 46, pp. 11-32; (2015), «Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fonética». *Desenvolvimiento Regional em debate: DRd*, Vol. 5, N° 2, pp. 4-24.

mecanismos para su consecución¹⁴. En este contexto, es adecuado descender al nivel autonómico para poder conocer en profundidad ejemplos concretos de modelos territoriales en los que las ciudades medias se posicionan como uno de los referentes para su diseño, tratando con ello de incorporar las previsiones del marco europeo de referencia.

Andalucía, en la apuesta por desarrollar su política territorial se enfrenta desde su inicio a un significativo reto. Tanto en términos superficiales (es la segunda Comunidad Autónoma con mayor extensión, tras Castilla y León), como de población (es la Comunidad Autónoma más poblada de España, superando los ocho millones de personas), es complejo el escenario al que se enfrenta el planificador andaluz. Sin obviar otras realidades de esta Comunidad Autónoma como su significativa densidad de población, un litoral prácticamente colmatado y en el que se concentra buena parte de la población, o la propia organización de los pueblos y ciudades que se suceden, en ocasiones, como un «continuum» en el que es complicado diferenciar los límites administrativos, y en otras, con una proximidad tal que las interrelaciones entre los mismos son una realidad a la que se ha de dar respuesta.

En este escenario, y de ahí el interés del trabajo, la ciudad media es un elemento prioritario en el sistema urbano andaluz, tanto en términos cuantitativos (se trata de la tipología que mayor presencia tiene) como cualitativos (la particularidad de su proximidad y las relaciones funcionales entre determinados ámbitos, son una realidad que anteceden al desarrollo de la propia planificación territorial en esta Comunidad Autónoma).

El planificador andaluz, y con la perspectiva de varias décadas, fue consciente de ello desde el principio, diseñando un modelo territorial sustentado en tres piezas urbanas fundamentales (aglomera-

¹⁴ Para una visión de conjunto sobre la ordenación del territorio, entre otras, vid. las obras de BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006), *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla; PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998), *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons; y HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla. Sevilla.

raciones urbanas, ciudades medias y ámbitos rurales) que se interrelacionan a través de las denominadas «redes de ciudades», con el propósito de articular de manera adecuada la completa vertebración y cohesión del conjunto autonómico. Pero además, apuesta por centrar el desarrollo de la planificación territorial en los ámbitos prioritarios para Andalucía, en concreto los que mayores presiones soportan y que se instituyen en elementos claves para el logro del modelo previsto: las aglomeraciones urbanas y el litoral (integrado por diferentes ámbitos bajo la tipología de redes de ciudades medias).

En suma, la ciudad media es un elemento esencial del modelo territorial diseñado por la Comunidad Autónoma de Andalucía, de ahí su interés por conocer el papel asignado al mismo así como los mecanismos articulados para el logro de la meta definitiva: la cohesión y vertebración territorial. No obstante, se está ante un modelo aún en fase de implementación, por lo que una adecuada y objetiva valoración de su idoneidad a los fines propuestos, requiere, como ineludible tarea previa, esperar a su completo desarrollo y a su efectiva puesta en marcha, sólo entonces será posible conocer sí, en efecto, como se plantea Andalucía, la articulación del modelo territorial sustentado, entre otros, en la interrelación de los diferentes núcleos de población puede instituirse en referente para otros modelos autonómicos.

III.2. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Tras asumir la competencia exclusiva en ordenación del territorio a través de su Estatuto de Autonomía en 1981¹⁵, Andalucía da el primer paso en su desarrollo con la aprobación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁶ (en adelante, LOTA), marco jurídico de referencia de la ordenación del territorio en esta Comunidad Autónoma¹⁷.

¹⁵ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 9, de 11/01/1982).

¹⁶ BOJA núm. 8, de 22/01/1994.

¹⁷ Sobre la ordenación del territorio en Andalucía, vid. ZOIDO NARANJO, F. (2011), «La Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal». *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada. Centro de Estudios Paisaje*

Para el logro de los objetivos que se plantea, la LOTA incorpora un conjunto de instrumentos de planificación territorial. En su redacción original, la LOTA, atendiendo a la escala territorial sobre la que se desarrollan, establece propiamente dos instrumentos: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (de escala regional) y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (de escala subregional). Además, prevé los denominados Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, centrados en determinadas actuaciones autonómicas con incidencia en la política territorial. En el año 2012, incorpora un nuevo instrumento: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía^{18/19}.

En este contexto diseñado por la Comunidad Autónoma, es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en lo sucesivo,

y Territorio, Nº 47 (2010-2). Ejemplar dedicado a «*El estado de la Ordenación del Territorio en España*», pp. 189-221; GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M.A. (2017), «Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº 147 (Ejemplar dedicado a: La ordenación del territorio en Andalucía); GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2012), *Urbanismo y Territorio en Andalucía*. Thomson Reuters Aranzadi, 3ª edición, Pamplona; RANDO BURGOS, E. (s.f.), *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública, pendiente de publicación.

¹⁸ Vid. RANDO BURGOS, E. (2019a), *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.

¹⁹ Sobre este instrumento y las diferentes vicisitudes que en la práctica tuvieron lugar desde su inclusión en la LOTA en 2012 hasta su aprobación en 2015 y posterior nulidad por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en 2017, puede verse nuestro trabajo (2018a), «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, REALA*, Nº 20, octubre 2018, pp. 109-131. No se trata, sin embargo, del único instrumento de planificación territorial que se ha enfrentado a estas dificultades en Andalucía, en similares circunstancias y con idéntico resultado el acaecido con el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol Occidental. En ambos casos, con el denominador común de un fallo sustentado en defectos formales en la tramitación de los mismos. Sobre el particular, vid. RANDO BURGOS, E. (2016), «La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial: la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015». *Actas VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: nuevos tiempos, nuevos objetivos*. Fundicot. Fuerteventura 25, 26 y 27 de mayo de 2016, pp. 925-936.

POTA), el instrumento al que se atribuye la planificación y ordenación integral del conjunto autonómico, estableciendo los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz y, a su vez, constituyendo el marco de referencia para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (en adelante, POTS), así como para los restantes planes territoriales y para el propio planeamiento urbanístico municipal.

El POTA, desde su aprobación en 2006, es el instrumento de planificación territorial en el que se establecen los elementos básicos de la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el referente territorial para los demás planes y para la acción pública en general de Andalucía. El ámbito de aplicación del POTA es la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, de ahí que defina una concepción integral del territorio que comprende desde el suelo y el paisaje hasta la cultura, la economía o la política, tratando de coordinar todas las políticas sectoriales con incidencia en el territorio para aportar coherencia a los territorios que conforman la identidad de Andalucía²⁰.

No ajeno a la política europea en ordenación territorial, el POTA, en la concreción de su modelo territorial y sus estrategias de desarrollo territorial, toma como referente un entorno que, conforme a la propia ATE 2007, se caracteriza por retos como una competencia económica global cada vez más fuerte, el cambio demográfico, la creciente inmigración, la incertidumbre del suministro energético o el cambio climático. En este contexto, Andalucía desarrolla su política territorial consciente de la necesidad de afrontar con éxito dichos retos mediante la apuesta decidida por un desarrollo territorial competitivo, cohesionado y sostenible, lo que instrumentaliza a través del modelo territorial que propone y las estrategias para su consecución.

El POTA parte de la necesidad de conseguir un orden territorial adecuado para la región. Su logro requiere atender de manera particular a cuestiones como el desarrollo económico²¹, la cohesión

²⁰ Norma 1 del POTA «Naturaleza, ámbito y finalidad del Plan».

²¹ El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones es otro de los objetivos fundamentales de la ordenación territorial, definido como tal en su día por la CEOT. Esta cuestión y su inclusión a través de determinadas figuras en la planificación territorial valenciana es abordada en nuestro trabajo (2019c),

social y la sostenibilidad ambiental. Para ello, toma las referencias de la creación de un desarrollo territorialmente equilibrado en cuanto elemento consustancial e imprescindible para el desarrollo sostenible de cualquier región, tal y como fueran fijados en su día por el Informe Brundtland (1987)²² y la Estrategia Territorial Europea (1999). Estas referencias, obligadas para cualquier territorio, son, como el propio POTA reconoce expresamente, especialmente importantes en la Comunidad Autónoma toda vez que se está ante una de las regiones más extensas de Europa en la que, además, coexiste una extraordinaria diversidad en cuanto a sus características socioeconómicas y territoriales, aspectos éstos que, como señala el documento, requiere respuestas específicas y diferenciadas por parte de las políticas públicas.

III.2.A. Modelo territorial de Andalucía

Tras definir las bases de ordenación, aplicación y desarrollo (título I del POTA), el documento establece el modelo territorial previsto para la Comunidad Autónoma (título II del POTA). Este modelo territorial es definido como la referencia más básica de los objetivos de la política territorial andaluza, ofreciendo un esquema de organización del territorio andaluz que responde a los objetivos y necesidades de la comunidad, en cuanto espacio común para su desarrollo equilibrado, solidario y sostenible. Las estrategias territoriales y políticas específicas se plantean en la perspectiva de desarrollar y consolidar dicho modelo, debiendo la actuación pública en su conjunto, tenerlo en consideración en el diseño de sus políticas y contribuir activamente a su consecución²³.

El modelo territorial de Andalucía se formula atendiendo a la consecución de tres objetivos prioritarios²⁴:

— Consolidar Andalucía como un territorio articulado física-

«Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana». En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. LI, N° 199.

²² Informe «Nuestro futuro común», Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

²³ Norma 4 del POTA «Modelo Territorial de Andalucía».

²⁴ Norma 10 del POTA «Objetivos del Modelo Territorial de Andalucía».

mente, integrado económicamente y cohesionado socialmente en el marco de la comunidad española y europea.

- Servir de referencia y favorecer un desarrollo económico solidario y territorialmente equilibrado, que contribuya al incremento de la calidad de vida, el bienestar social y el uso racional de los recursos naturales y culturales.
- Contribuir al desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y valores propios del conjunto de la región y de cada una de sus partes, en la perspectiva de su plena integración en el territorio de las redes y de la sociedad de la información y el conocimiento a escala global.

A partir de los anteriores, el modelo se construye sobre un conjunto de principios que, en esencia, constituyen el fundamento y coherencia de la propuesta que realiza el POTA para consolidar Andalucía en el medio/largo plazo y que inspiran sus estrategias de desarrollo territorial. En concreto, cuatro son los principios en los que se sustenta en modelo territorial del POTA: el reconocimiento de la diversidad natural y cultural de Andalucía; el uso más sostenible de los recursos; la cohesión social y el equilibrio territorial; la integración y la cooperación territorial.

Esencial para el logro de cualquier modelo territorial es dotarlo de contenido. Esto es precisamente lo que hace el POTA que para alcanzar el modelo propuesto, establece lo que el instrumento denomina «referentes territoriales» y fija una zonificación. Como referentes territoriales se señalan cuatro: el sistema de ciudades, el esquema básico de articulación regional, los dominios territoriales y las unidades territoriales. Por su parte, los referentes territoriales básicos contenidos en el modelo, se complementan con la zonificación establecida que opera a diferentes niveles de desagregación espacial conforme a las necesidades funcionales o específicas derivadas de sus propias características y de las condiciones políticas contenidas en el modelo territorial: dominio territorial (corresponde a las más elementales unidades geográficas del modelo que posibilita la identificación de características, problemas y oportunidades comunes, así como la concreción de determinadas estrategias de desarrollo), unidad territorial (ámbitos que operan como marco para la aplicación particular de objetivos estratégicos de ordenación territorial y de directrices para su desarrollo) y ámbito de planifi-

cación (correspondiente a ámbitos específicos para los que se establece y, en su caso, se programa, la realización de determinados planes o programas).

A los efectos que ocupan, es precisamente el sistema de ciudades, en cuanto uno de los elementos esenciales del modelo territorial fijado por el POTA, la herramienta con la que se pretende vertebrar y equilibrar el conjunto de la región. Es aquí donde se establecen determinaciones en relación con el sistema urbano, formado por el conjunto de asentamientos de Andalucía y las estructuras urbanas intermedias en su conjunto, así como con las políticas que deben ser desarrolladas para consolidarlo. De esta forma, se establecen un conjunto de determinaciones que se adaptan a las diferentes escalas y tipologías de redes de ciudades dispuestas por el modelo territorial, y a los diferentes aspectos de ordenación territorial que deban ser desarrollados, tanto funciones y dotaciones urbanas, planificación de servicios y equipamientos, cooperación para el desarrollo o planificación y control de procesos de urbanización, entre otros.

III.2.B. Estrategias de desarrollo territorial y zonificación

El núcleo central de las propuestas del POTA para la consecución del modelo territorial que plantea son las estrategias de desarrollo territorial, en la medida en que contiene las líneas de actuación necesarias para alcanzarlo. En síntesis, como señala el POTA en su norma 5, las estrategias son el resultado de aplicar los principios del modelo a cada uno de los referentes especiales considerados, agrupadas en cuatro capítulos: sistema de ciudades, sistemas de articulación regional, sistema regional de protección del territorio, e integración exterior.

Pero además, el modelo previsto identifica cuatro sistemas básicos determinantes para la ordenación del territorio regional, en la perspectiva de conseguir que sus elementos y estructuras terminen por conformar sistemas, esto es, conjuntos coherentes de relaciones a partir de los cuales pueda mejorarse la integración y la articulación de Andalucía. Estos sistemas básicos son el sistema de ciudades, el esquema básico de articulación territorial, los dominios territoriales y las unidades territoriales.

Además, la definición y concreción de las diferentes estrategias de desarrollo territorial y la zonificación establecida, precisan para su puesta en marcha y desarrollo, otros instrumentos que concreten las orientaciones estratégicas de la política territorial contenida en el POTA y posibiliten el logro del pretendido modelo territorial. De esta forma, para el desarrollo operativo y la aplicación, el POTA se apoya en tres elementos: la planificación, el programa de actuación y los mecanismos para el seguimiento y evaluación.

Particular interés reviste la planificación, cauce inmediato con el que poner en marcha, en aras a su consecución, el modelo territorial previamente definido. En este sentido, se remite a la LOTA y a los instrumentos en la misma previstos que vinculan las determinaciones del POTA, esto es, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional²⁵ (POTS) y los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio²⁶ (PIOT), así como los instrumentos del sistema de planeamiento²⁷.

²⁵ Son los instrumentos de planificación adecuados para establecer los objetivos y elementos básicos de la organización y estructura del territorio en ámbitos supramunicipales, siendo el marco idóneo para el desarrollo y coordinación de políticas, planes y programas de las Administraciones públicas, así como para las actividades de los particulares. El POTA establece los ámbitos en los que resulta conveniente y necesaria su formulación y aprobación. Para los POTS en vigor (referido al momento de entrada en vigor del POTA), en aquellos casos que proceda una adaptación de sus determinaciones a lo previsto en el mismo, ésta se producirá durante el procedimiento de revisión previsto para cada uno de ellos. La zonificación establecida por el POTA (dominios y unidades territoriales) constituye el marco de referencia más amplio que debe ser tenido en cuenta para la formulación de los POTS. Con mayor profundidad, ha sido analizado en nuestro trabajo (2019a), *Perspectiva jurídica de la planificación territorial... op. cit.*

²⁶ Determinadas actividades de planificación de competencia autonómica, de acuerdo con la LOTA, tienen la consideración de PIOT, y son instrumentos necesarios para el desarrollo de la política territorial y la consecución del modelo territorial de Andalucía. El POTA indica los sectores o áreas en los que resulta prioritaria su formulación, definiendo sus objetivos territoriales. Asimismo, se identifican aquellos planes en los que resulta necesaria algún tipo de adaptación para que se desarrollen de forma coherente con la política territorial.

²⁷ El planeamiento urbanístico queda obligado a guardar la debida coherencia con las determinaciones de la planificación territorial. La adaptación del planeamiento general se producirá en el proceso normal de su formulación o innovación en los términos establecidos en la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Además, del informe de incidencia territorial que en la tramitación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, ha de emitir el órgano competente en materia de ordenación del territorio, conforme establece la disposición adicional de la propia Ley 7/2002.

III.2.C. *El sistema de ciudades*

El sistema de ciudades diseñado por el POTA lo conforman el conjunto de asentamientos de la región, desde las grandes ciudades hasta los pequeños núcleos rurales y sus relaciones de articulación a todas las escalas, constituyendo el elemento básico de referencia del modelo territorial para el diseño de sus estrategias de desarrollo. Pero el POTA trata de ir un paso más allá, integrando y articulando, según un orden lógico a través del modelo territorial diseñado, un conjunto de relaciones cooperativas entre ciudades y asentamientos, y entre éstos y el territorio y los recursos naturales. El territorio es un todo y las diferentes variables presentes en el mismo, deben tenerse presentes y organizarse de manera integrada e interrelacionada, sólo así será posible optar por un modelo territorial que responda a los propios objetivos que persigue la ordenación del territorio. Éste parece ser, en principio, el planteamiento por el que aboga el documento.

Para ello, el modelo territorial del POTA enfatiza en identificar determinadas estructuras territoriales (tanto de escala intermedia o supramunicipal, como regional) en las que entiende posible impulsar procesos de relación cada vez más complejos entre sus diversos componentes. Y en este escenario, juega un papel vital la política territorial, adoptando medidas tendentes a la transformación de esas estructuras en redes o sistemas, en ámbitos de relación en los que cada elemento (ciudad, territorio o recurso) salga reforzado y enriquecido, contribuyendo activamente a la vertebración del conjunto regional y a la activación de sus potenciales de desarrollo.

Ahora bien, el interés del presente trabajo, una vez analizado el modelo general que plantea el POTA, es la organización del sistema de ciudades y en particular, el papel que adquiere la ciudad media. Y en este sentido, el modelo diseñado por el POTA se centra en aquellas estructuras que se deducen de la red de asentamientos urbanos y rurales de Andalucía, mostrando los vínculos determinantes entre los componentes de dicha red que tienen capacidad para generar ámbitos de cooperación de carácter supramunicipal y de interés regional. Su resultado es la organización del sistema de ciudades entendido como estructuras urbanas de relación con capacidad para conformar redes o sistemas territoriales: sistema polinuclear de centros regionales, redes de ciudades medias y redes urbanas en áreas rurales.

Además, el modelo identifica la jerarquía urbana configurada a partir de un cierto número de categorías básicas de las ciudades y asentamientos de Andalucía, distinguiendo entre: las ciudades principales que se sitúan en la cabecera del sistema y que son componentes básicos de los centros regionales; las ciudades medias, con dos niveles internos en consideración a su tamaño demográfico, diversidad y dinámica de su base económica y peso funcional; los centros rurales o pequeñas ciudades, igualmente subdivididas en dos niveles jerárquicos; y, finalmente, el resto de asentamientos de la Comunidad Autónoma.

En este contexto, el primer referente urbano para la articulación regional lo constituyen los centros regionales, entendidos como el conjunto de ámbitos urbanos, afectados en mayor o menor medida por procesos de naturaleza metropolitana, en el que se integran cada una de las ciudades principales de Andalucía (las ocho capitales de provincia y Algeciras) y su ámbito metropolitano. Este primer nivel del sistema de ciudades diseñado por el POTA comparte una responsabilidad común en el proyecto territorial andaluz²⁸, con dos orientaciones principales: incorporar cada uno de los centros regionales en un proyecto regional compartido y común para la articulación del espacio andaluz y su integración económica; e, impulsar políticas de ordenación interna de cada uno de los centros basándose en enfoques y perspectivas supramunicipales, como respuesta a los problemas de naturaleza metropolitana.

Las redes de ciudades medias constituyen el segundo nivel del sistema de ciudades, configurado como conjuntos de ciudades y pueblos que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo. Estas redes juegan un papel

²⁸ Aun así, el POTA, atendiendo a las diferencias existentes tanto por su peso económico, territorial o funcional, distingue entre:

- Los centros regionales de Sevilla y Málaga que destacan por la concentración de población y actividad económica, por su dinámica urbana y funcional y por su papel decisivo para la integración exterior de Andalucía.
- Los centros regionales de Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Córdoba que constituyen el segundo nivel.
- Los centros regionales de Huelva, Bahía de Algeciras, Jaén y Almería, cuyo denominador común es un menor peso demográfico y económico consecuencia de su más reciente consideración propiamente como hechos urbanos maduros y complejos.

esencial no sólo por el elevado número que representan en el contexto regional sino a su vez, como elemento intermedio que se configura para interconectar el tercer nivel (redes de asentamientos en áreas rurales) con el primer nivel (centros regionales) del sistema de ciudades, de ahí su relevante papel en el modelo diseñado.

Precisamente por su peso en términos cuantitativos, el POTA es consciente de la distinta naturaleza y potencialidades que presentan, tratando de adaptarse a las mismas, pero configurándolas como un elemento esencial al que atribuye la capacidad de formar redes o sistemas, si bien diferenciando dos tipologías, en función de los diferentes niveles de madurez y dinámicas, pero fundamentalmente atendiendo a su localización. De esta forma, distingue entre redes de ciudades medias litorales e interiores.

Las redes de ciudades medias litorales presentan como denominador común su ubicación en el litoral de la Comunidad Autónoma. El «hecho litoral», les confiere un aspecto diferenciador que el POTA no obvia, al que se suma la potente dinámica económica y demográfica de estas ciudades medias, así como la particular configuración de su estructura territorial²⁹. Sin embargo, uno de los más importantes caracteres que presentan es el proceso de urbanización de estas ciudades y sus entornos, procesos expansivos que han ido generando un continuo urbanizado en el que se engloban las propias ciudades históricas. Éste constituye para el POTA uno de los principales caracteres, tanto por los problemas como oportunidades que representa, que caracteriza y las diferencia de las ciudades medias interiores. En función del nivel de consolidación que presentan al momento de elaboración del POTA, dentro de las propias ciudades medias litorales, se distinguen dos tipos de redes:

- Redes de ciudades medias que ya concentran un importante volumen de población, superior a 200.000 habitantes, con una importante especialización funcional centrada en el tu-

²⁹ Las particularidades que, por lo general, presenta los ámbitos litorales, intensifica, si cabe, la labor a desarrollar por la planificación territorial en estos ámbitos, lo que no es exclusivo de Andalucía. Un claro ejemplo lo constituye Cantabria que desde el año 2004 apostó por dotarlo de un instrumento específico, el Plan de Ordenación Litoral. Sobre este aspecto, vid. RANCO BURGOS (2019b), «La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial». En *Actualidad Jurídica Ambiental*, N° 86 (enero 2019), pp. 4-47.

rismo y en las nuevas agriculturas. Destaca en este grupo la Costa del Sol y el Poniente almeriense.

- Redes de ciudades medias con base económica mixta de agricultura intensiva y turismo. Este modelo se repite en diferentes puntos del litoral andaluz, es el caso de las redes de ciudades medias del Litoral Occidental de Huelva, la Costa Noroeste de Cádiz, La Janda, Axarquía-Vélez Málaga, Costa Tropical de Granada y Levante de Almería.

Las redes de ciudades medias interiores la conforman el Valle del Guadalquivir y el Surco Intrabético, el ámbito con mayor presencia de ciudades medias históricas de Andalucía y componente esencial de su organización y su patrimonio territorial. El POTA tiene presente la proximidad física de este conjunto de ciudades, su continuidad y coherencia espacial así como la existencia de bases económicas compartidas como usos agrarios o sistemas productivos locales, lo que propicia un entendimiento en red sobre numerosos aspectos relacionados con el desarrollo territorial de estas ciudades y sus ámbitos de influencia supralocales. Atendiendo a su distribución territorial, el POTA distingue dos grandes ámbitos dentro de las redes de ciudades medias interiores:

- Redes de ciudades medias del Valle del Guadalquivir en las que coexisten ya procesos más o menos intensos de relación económica y territorial y en las que se incluyen Campiña y Subbético de Córdoba y Jaén, Centro-Norte de Jaén, Bajo Guadalquivir, Vega del Guadalquivir, Campiña de Sevilla, Aljarafe-Condado y el ámbito de Montoro.
- Redes de ciudades medias de las Sierras y Valles Béticos con menor nivel de consolidación interna, ya sea por el menor peso urbano de los elementos que potencialmente pueden constituir dichas redes o por la escasa intensidad y formalización de sus relaciones actuales. El POTA identifica en esta categoría la Serranía de Cádiz-Ronda, Depresiones de Antequera y Granada, Altiplanicies Orientales y el Valle del Almanzora.

El modelo territorial del POTA identifica un tercer nivel a escala regional, las redes de asentamientos en áreas rurales, conformado a su vez por tres tipos básicos de organización del espacio rural, basados en el entendimiento de su funcionamiento como redes

de ciudades y pueblos de diferentes características que buscan asegurar la integración y cooperación entre los asentamientos, en cuanto indispensables para el desarrollo territorial de estas áreas. Los tipos básicos de organización establecidos por el POTA en la red de asentamientos de áreas rurales son redes organizadas por ciudades medias, redes organizadas por centros rurales y otras redes de asentamientos rurales.

Las redes organizadas por ciudades medias son aquellas que, fuera de los ámbitos de campiña y litoral, se localizan en áreas rurales de montaña y para las que el plan entiende que las propuestas de su configuración en red resultan menos inmediatas. Como caracteres comunes, son representativas de ámbitos territoriales muy centralizados y con predominio de asentamientos rurales que tienen un papel decisivo en la configuración territorial de Andalucía por cuanto constituyen nodos urbanos vitales para la organización de extensos ámbitos rurales de la Comunidad Autónoma, si bien deben tender a ir conformando estructuras en red aunque éstas se presentan reducidas a un número limitado de hechos urbanos que el propio POTA identifica: Los Pedroches-Guadiato (con Pozoblanco como única ciudad media) y Andévalo-Minas (con las ciudades medias de Valverde del Camino y Riotinto-Nerva).

Las redes organizadas por centros rurales identificadas por el modelo territorial del POTA, se sustentan en la centralidad que ejercen algunos núcleos, tanto pequeñas ciudades o centros rurales, y que desempeñan, como referente de identificación territorial y cultural así como económica y funcionalmente, papeles similares a los de las ciudades medias de las zonas de montaña. En esta tipología, el POTA incluye los ámbitos organizados en torno a uno o varios centros rurales con cierta capacidad de servir como referente para la localización de servicios públicos y privados de ámbito supralocal en un territorio de características homogéneas (Aracena, Cazalla-Constantina, Villacarrillo, Cazorla). En estos casos, los centros rurales tienen una función decisiva para la organización y funcionamiento en red del conjunto de los asentamientos rurales.

Por último, bajo la denominación «otras redes de asentamientos rurales», se incluyen todas aquellas redes en las que la existencia de centros rurales con algunas funciones supralocales, no supone necesariamente la opción por formas de organización netamente

centralizadas. De ahí que el POTA, opte por una respuesta diferenciada para los mismos, sustentada en garantizar un adecuado acceso de la población a los servicios básicos mediante formas de organización adaptadas a la baja densidad y débil demanda y, a la vez, por asegurar su mejor integración en el esquema básico de articulación territorial de Andalucía. Dentro de esta categoría se integran dos tipos de situaciones: redes densas de asentamientos rurales con un alto nivel de cohesión y homogeneidad interna (es el caso de Las Alpujarras, Río Nacimiento, u otras de menor dimensión como las existentes en Los Filabres, Contraviesa o Las Cumbres en la Sierra Norte de Huelva), o que tienen lugar en el interior de estructuras centralizadas (como el caso del Valle de Genal y Alto Guadalhorce, en el ámbito de Ronda; la Sierra Sur de Sevilla, en el subsistema de ciudades medias de la Campiña; o la Axarquía, en el ámbito de Vélez Málaga) y redes de asentamientos rurales de baja densidad con estructuras poco definidas, que se producen normalmente en el sistema resultante de procesos de colonización territorial más débil o inacabados, o bien como consecuencia de procesos de decadencia de un poblamiento rural histórico. Mientras para las primeras, el POTA prevé su inclusión en el interior de estructuras centralizadas, entendiéndolas como dominantes en la escala regional, aunque deriva su análisis y valoración como ámbitos rurales a la escala subregional, para las segundas, el modelo territorial del POTA, atendiendo a su carácter de organizaciones más desarticuladas y más complejas, apuesta por la necesidad de establecer estrategias de organización propias a través de la escala subregional.

III.3. EL PAPEL DETERMINANTE DE LAS CIUDADES MEDIAS EN EL MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

Las redes de ciudades medias identificadas por el POTA tienen una función esencial en el modelo territorial definido por el instrumento, en tanto se les asigna la función de vertebración entre los centros regionales y las áreas rurales, aprovechando las sinergias derivadas de su posición como «nivel intermedio», todo ello, sin obviar, a nivel particular, la relevancia de las ciudades medias como hechos urbanos individuales. Desde esta concepción, el POTA se centra en las oportunidades de futuro que las mismas representan a través de la conformación de redes urbanas, esto es, la capa-

ciudad para cooperar conjuntamente e integrar sus sistemas productivos, beneficiándose de las economías de escala que aportan la cooperación y el funcionamiento en red. Pero además, constituyen un elemento fundamental de la política territorial en la medida que posibilita a ésta apoyarse en las aquéllas para potenciar los ejes de organización territorial a nivel regional sobre los cuales se estructuran las principales infraestructuras de comunicación.

Como objetivos en relación con las ciudades medias, el POTAs se propone tres:

- Potenciar las ciudades medias y las redes de ciudades medias como el nivel jerárquico intermedio del sistema de ciudades.
- Potenciar el papel de las ciudades medias y sus redes como elementos claves para la organización funcional del territorio y los procesos de desarrollo local y comarcal.
- Preservar los modelos urbanos propios de la ciudad media.

A partir de los anteriores, formula las líneas estratégicas para la consecución de los objetivos definidos:

- Incorporar las perspectivas supramunicipales, en la ordenación y gestión de estos ámbitos, impulsando los procesos de cooperación en el interior de las redes de ciudades medias.
- Desarrollar las iniciativas y actuaciones enmarcadas en el Programa Andaluz de Ciudades.
- Favorecer la localización en las redes de ciudades medias de equipamientos y servicios especializados, adecuando los programas regionales a las determinaciones del modelo territorial de Andalucía.
- Integrar a las ciudades medias y a las redes de ciudades medias en los ejes de articulación regional.
- Aportar estrategias de ordenación territorial de apoyo a los sistemas productivos locales y a los procesos de desarrollo rural.
- Establecer criterios en materia de política urbanística y ambiental que favorezcan el mantenimiento de los valores característicos de este tipo de ciudades.

Particular interés tiene las previsiones del Programa Andaluz de Ciudades en relación con las ciudades medias. Con la finalidad de instituirse en el principal instrumento de la política regional de ciudades, el Programa Andaluz de Ciudades tiene como objetivo principal la coordinación de los planes, programas y actuaciones de la Junta de Andalucía, aportando la adecuada dimensión territorial para el desarrollo de las diferentes políticas sectoriales con incidencia urbana. En este contexto general, a las redes de ciudades medias se les asigna la función de establecer un contenido específico con un doble objetivo: potenciar su posición en los ejes de articulación regional, y reforzar las relaciones de complementariedad y cooperación entre los núcleos para hacer efectivo su funcionamiento en red. La plasmación de estos objetivos, el POTA la delega a la formulación de la planificación territorial (a través de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional). Junto a aquélla, en la consecución del modelo seguido y las funciones asignadas a las ciudades medias, el plan se centra en tres mecanismos más: la coordinación de acciones en materia de equipamientos y servicios sociales públicos de carácter supramunicipal y la dotación de suelo para actividades productivas; las funciones asignadas a las redes de ciudades medias en los ejes de articulación regional; y, la cooperación.

III.3.A. *Planes de Ordenación del Territorio en las redes de ciudades medias*

El desarrollo del POTA, en cuanto instrumento de planificación territorial de escala regional, tiene una de sus principales componentes en los instrumentos de planificación territorial de escala subregional, lo que en Andalucía se denomina Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS). Y precisamente son los ámbitos territoriales organizados como redes de ciudades medias, uno de los prioritarios para la formulación de POTS con los que poder desarrollar las medidas que permitan desarrollar y consolidar el modelo territorial previsto en el POTA para Andalucía. Todo ello, justificado por el grado de madurez y complejidad que representan y la necesidad de abordarlo a través de instrumentos específicos con los que poder definir un modelo territorial concreto para cada uno de estos ámbitos.

Pese a que el POTA delega a la formulación de los diferentes POTS la definición de los objetivos y las condiciones específicas para su desarrollo, sí establece las líneas estratégicas, directrices y recomendaciones que deben contener los que se desarrollen para las redes de ciudades medias, tratando con ello de unificar un patrón común que sirva de punto de partida a los diferentes ámbitos. En este sentido, la norma 31.3 del POTA relaciona las siguientes:

- La consolidación de un modelo territorial que favorezca una estructura policéntrica y su organización en red para aprovechar las oportunidades de la dimensión y escala intermedia en la gestión.
- Dicho modelo debe basarse en la valoración y activación de los recursos territoriales y en su desarrollo equilibrado, potenciando los rasgos de la ciudad compacta, y atendiendo especialmente la mejora de la calidad de vida y la conservación del patrimonio urbano, ambiental y paisajístico.
- La adecuada localización de equipamientos, servicios y espacios libres, así como suelos para actividades productivas en las áreas de oportunidad.
- El establecimiento de un sistema de transportes y comunicaciones que potencie la interconexión de cada red urbana internamente y con el conjunto regional.
- El establecimiento de un sistema de espacios y bienes sujetos a protección en razón de sus valores naturales, culturales y paisajísticos.

La importancia de las redes de ciudades medias para el logro del modelo territorial previsto por el POTA para Andalucía se constata, entre otros, por la prioridad que el propio plan establece en relación con la formulación y aprobación de los POTS para estos ámbitos del territorio andaluz. Aunque cuando es aprobado el POTA, en el año 2006, algunos POTS ya se encontraban vigentes y otros en elaboración o tramitación, el plan enfatiza en la idea anterior y en particular para los ámbitos definidos como redes de ciudades medias litorales para los que, como ya expusieramos³⁰, se

³⁰ RANDO BURGOS, E. (2019a), *Perspectiva jurídica de la planificación territorial...*, *op. cit.*

recoge esencialmente en dos determinaciones. Por un lado, la norma 150 del POTA que dedicada al «*Modelo territorial de cada ámbito litoral mediante la planificación*», prevé expresamente que «*Cada ámbito litoral requiere de la formulación de un modelo territorial singular que responda a las necesidades de ordenación de espacios con dinámicas muy intensas y procesos complejos de competencias entre usos del suelo. El instrumento para la definición de estos modelos es el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que, a corto o medio plazo, debe cubrir la totalidad del espacio litoral*» y por otro lado, la norma 31.4 del POTA que, recogiendo las resoluciones acordadas durante la fase de debate parlamentario en las que por el Parlamento de Andalucía se insta al Consejo de Gobierno a acelerar la tramitación y aprobación de los POTS previstos en los ámbitos litorales, la incluye con el siguiente tenor en el instrumento «*El Consejo de Gobierno determinará la prioridad en la formulación de los planes de ordenación del territorio para estas redes. En todo caso, en los ámbitos litorales se acelerará la redacción y aprobación de los planes actualmente en elaboración y se formularán antes de la finalización del primer semestre de 2007 los planes de las restantes comarcas litorales*».

Sin duda alguna, un complejo compromiso el que el POTA adquiere con esta norma, máxime teniendo en cuenta que el plan entra en vigor el día 30 de diciembre de 2006³¹. Como se indicará³², en este momento, algunos de estos ámbitos ya contaban con un POTS aprobado o en redacción, mientras otros ni siquiera habían sido formulados. Dentro del primer grupo, se encontraban los ámbitos litorales planificados por el POTS del Poniente de Almería (2002), POTS del ámbito de Doñana (2004), POTS del Litoral Occidental de Huelva, POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga y POTS del Litoral Oriental Axarquía de Málaga (los tres aprobados meses antes del POTA, en el año 2006), mientras el POTS

³¹ La disposición final tercera del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006, establece la entrada en vigor del referido decreto y del propio POTA al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, hecho éste que tuvo lugar el 29/12/2006 (BOJA núm. 250).

³² Sobre el particular ya nos hemos referido de manera más pormenorizada en RANDO BURGOS, E. (2019a), *Perspectiva jurídica de la planificación territorial...*, op. cit.

de la Costa Tropical de Granada se encontraba en redacción, habiendo sido formulado en marzo de 2006. Los tres ámbitos restantes incluidos por el POTA como redes de ciudades medias litorales (POTS de La Janda, POTS del Levante de Almería y POT de la Costa Noroeste de Cádiz), fueron, en efecto, formulados en los plazos previstos por el POTA, lo que tuvo lugar de manera simultánea en el mes de marzo de 2007. Cuestión distinta fue la definitiva aprobación de estos instrumentos para lo que fue necesario esperar algunos años más³³.

Cuando han transcurrido casi trece años desde la aprobación del POTA, puede afirmarse que dos de los ámbitos prioritarios definidos en su modelo para el desarrollo de la política territorial en esta Comunidad Autónoma a través de los POTS, prácticamente se hayan concluidos. Por un lado, los incluidos en el primer nivel del sistema urbano y definidos por el POTA como centros regionales o aglomeraciones urbanas de la Comunidad Autónoma, de los que seis de los nueve previstos ya están aprobados. Así, se encuentran vigentes el POTS de la aglomeración urbana de Granada (1999), POTS de la aglomeración urbana de Sevilla (2009), POTS de la aglomeración urbana de Málaga (2009), POTS de la aglomeración urbana de Almería (2011), POTS del Campo de Gibraltar (2011) y POTS de la aglomeración urbana de Jaén (2014). Por su parte, el POTS de la aglomeración urbana de Huelva se encuentra en tramitación, mientras los POTS que incluyen los centros regionales restantes, Cádiz-Jerez y Córdoba, están formulados y en fase de redacción.

Por otra parte, los ámbitos definidos por el POTA como redes de ciudades medias litorales también han recibido la atención del planificador andaluz que el instrumento preveía. Como ya sintetizáramos³⁴ «*Salvo los seis municipios litorales incluidos en el ámbito del POTS de la Costa del Sol de la provincia de Málaga (Manilva, Casares, Estepona, Marbella, Mijas y Fuengirola) y Huelva capital incluida en el ámbito del POTS de la aglomeración urbana de*

³³ Mientras el POTS del Levante de Almería fue aprobado en el año 2009, los POTS de la Costa Noroeste de Cádiz, POTS de La Janda y POTS de la Costa Tropical de Granada hubieron de esperar hasta 2011, año en que quedaron definitivamente aprobados.

³⁴ RANDO BURGOS, E. (2019a), *Perspectiva jurídica de la planificación territorial...*, op. cit.

Huelva». De esta forma, en la actualidad, la práctica totalidad del litoral andaluz se encuentra bajo el paraguas de algún POTS, ámbitos que en algunos casos coinciden con los denominados «centros regionales» o aglomeraciones urbanas. Están vigentes el POTS del Litoral Occidental de Huelva (2006), POTS de Doñana (2004), POTS de la Costa Noroeste de Cádiz (2011), POTS de la Bahía de Cádiz (2004, actualmente en revisión para la inclusión de Jerez de la Frontera) POTS de La Janda (2011), POTS del Campo de Gibraltar (2011), POTS de la aglomeración urbana de Málaga (2009), POTS del Litoral Oriental Axarquía (2006), POTS de la Costa Tropical de Granada (2011), POTS del Poniente Almeriense (2002), POTS de la aglomeración urbana de Almería (2011) y POTS del Levante Almeriense (2009).

III.3.B. *Localización de equipamientos y servicios especializados*

El POTA apuesta por favorecer la localización de equipamientos y servicios especializados, tratando de elevar su capacidad para organizar la prestación de servicios públicos y privados en los territorios que articula. De manera particular, se refuerza su capacidad estableciendo ciertos niveles de dotación para las redes de ciudades medias, con una doble finalidad: garantizar un acceso adecuado del conjunto de la población a los servicios públicos básicos mediante la definición de estándares para las dotaciones especializadas; y, potenciar el grado de madurez y diversificación urbana de las ciudades medias, incrementando la localización de funciones más especializadas.

Aunque delega a los instrumentos de planificación y programación de equipamientos y servicios, la justificación de la adecuación de sus determinaciones al modelo territorial previsto, sí establece un conjunto de criterios preferentes para la localización de dotaciones y servicios tales como las previsiones de su integración funcional con aquellos otros equipamientos con los que guarden cierto valor complementario, su aportación a la superación del déficit y al reequilibrio territorial, o el valor añadido que represente su ubicación para la mejora de la estructura urbana en la que se inserta y para las estrategias socioeconómicas. Esta cuestión se entiende de suma importancia, toda vez que, al margen de las infraestructuras y dotaciones municipales previstas por los instru-

Equipamientos y servicios en redes de ciudades medias	
Equipamientos y servicios educativos	Centros de profesores
	Equipos de orientación educativa
	Centros adscritos a la Universidad
Equipamientos y servicios sanitarios	Centros de salud (1 por cada ámbito de 25.000 habitantes)
	Centros coordinadores de distrito sanitario (1 por cada 150.000 habitantes)
	Hospitales generales básicos (100.000-250.000 habitantes)
Equipamientos y servicios sociales	Zonas de trabajo social (1 por cada 20.000-30.000 habitantes)
	Unidades de trabajo social
Equipamientos y servicios deportivos	Pabellón cubierto (>15.000 habitantes)
	Piscina cubierta (>20.000 habitantes)
	Pista de atletismo (>40.000 habitantes)
Dotaciones de equipamiento ambiental. Ámbitos supramunicipales de gestión de residuos sólidos urbanos	Estaciones de transferencia de residuos (a menos de 30 minutos de una planta de recuperación y compostaje)
	Implantación de la recogida selectiva: >5.000 habitantes en 2005 >2.000 habitantes en 2008
	Puntos limpios: 1 por cada 40.000-50.000 habitantes
	Centros de recogida y selección de escombros y depósito controlado (1 por cada área de gestión)
	En áreas de baja densidad: Plantas móviles de recogida de escombros
	Centro de recogida y descontaminación de vehículos y maquinaria industrial. (1 por cada área de gestión)
	Centro de acopio de residuos agrícolas. (1 por cada área de gestión)
Equipamientos y servicios económicos	Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico
	Parques empresariales
	Parques Tecnoalimentarios
	Escuelas de Empresas
	Centros de Formación Ocupacional
	Escuelas Especializadas de Formación Profesional Ocupacional
	Centros Comarcales del Instituto Nacional de la Seguridad Social
	Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Tesorería de la Seguridad Social
	Administración de la Agencia Tributaria
	Registros de la Propiedad
	Oficinas Comarcales Agrarias.
Grupo de Desarrollo Rural (sede)	
Espacios libres supramunicipal	Parques urbanos
	Parques periurbanos
	Redes de articulación de los sistemas de espacios libres supramunicipales
Equipamientos turísticos	Infraestructuras de ocio
	Infraestructuras de servicios turísticos

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

mentos de planeamiento urbanístico general, cada vez imperan más las relaciones y necesidades supralocales por lo que la previsión de los mismos desde la escala empleada por la planificación territorial se instituye en el mecanismo más idóneo para ello, lo que se acentúa cuando el propósito final, como vemos, pasa por la creación de una red articulada e interconectada de núcleos de población a través de su conformación en redes. En este sentido, dotar los diferentes ámbitos con un conjunto de equipamientos y servicios capaces de dar respuesta a las necesidades de la población que en los mismos reside, se entiende fundamental para el logro del objetivo que se propone.

En este contexto, el propio POTA establece con carácter orientativo, las dotaciones y equipamientos supramunicipales adecuados para definir un cierto nivel de prestaciones cualificadas en las redes de ciudades medias. Con dicha finalidad, el documento recoge una tabla con la información que se señala (ver página anterior).

III.3.C. *Ejes de articulación regional y funciones de las redes de ciudades medias*

En el marco de los ejes de articulación regional, a las redes de ciudades medias el POTA les asigna la función esencial de reforzar su posición en el sistema intermodal de transportes y comunicaciones, en el sistema energético y en el sistema de telecomunicaciones. Con esta finalidad, y consciente de la competencia en dichos ámbitos de la planificación sectorial, el POTA establece un conjunto de determinaciones dirigidas a su consecución, en particular prevé:

- Integración de las redes de ciudades medias en los ejes viarios de alta capacidad.
- Organización de centros de transportes de mercancías y servicios logísticos.
- Oferta coordinada de infraestructuras y servicios de transporte de viajeros.
- Integración, en su caso, de redes de ciudades medias, mediante servicios ferroviarios de cercanía.
- Integración, en su caso, de la red de puertos pesqueros y deportivos.

- Difusión de los efectos territoriales y económicos de las infraestructuras de transporte.
- Extensión de la red de gas natural.
- Extensión de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones.

Pero además, establece una herramienta concreta dirigida a consolidar la articulación regional y la funcionalidad de las redes de ciudades medias en el centro de Andalucía: el desarrollo de iniciativas específicas para el ámbito denominado Eje Diagonal Intermedio. Para ello, el POTA prevé el desarrollo de un Programa Coordinado en el que se concreten los objetivos y contenidos para el ámbito delimitado por las ciudades de Córdoba, Estepa, Antequera, Granada y Úbeda, en cuanto pieza estratégica por su localización en la zona central de Andalucía para el desarrollo económico y territorial del conjunto regional que puede contribuir a equilibrar el dinamismo generado por las aglomeraciones urbanas y la franja litoral.

III.3.D. *La cooperación en las redes de ciudades medias*

El POTA, sabedor de la necesidad de una adecuada cooperación como mecanismo para la efectiva consecución del modelo de integración y vertebración que postula, apuesta por potenciar la cooperación entre las redes de ciudades medias. Para ello, plantea el fomento de la creación de instancias tanto de carácter institucional como de los agentes sociales y económicos (asociaciones sindicales, empresariales y ciudadanas)³⁵.

Precisamente una de las principales carencias a las que se enfrenta la planificación territorial, y que en la práctica impide el logro de determinados modelos, es la insuficiencia de mecanismos o herramientas con capacidad para materializar los objetivos propuestos. Entre ellos, la creación de entidades u órganos de gestión resulta vital para su consecución.

En este sentido, el interés del POTA reside en que no obvia lo anterior y plantea, a efectos de gestión, la creación de mancomu-

³⁵ Cuestión ya planteada años atrás por autores como SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2006), *Organización intermunicipal*. Madrid. Editorial Iustel.

nidades de municipios y consorcios³⁶, así como la apuesta por reforzar otros entes ya existentes, es el caso, entre otros, de los Grupos de Desarrollo Rural. Y es precisamente a éstos a los que dirige la función de abordar la elaboración de estrategias de desarrollo económico y territorial, dirigidas a favorecer la promoción conjunta de un espacio económico, territorialmente coherente, y que ofrezca potencialidades de diversificación y modernización productivas, a partir de la generación de economías de escala.

Especial interés tiene en este contexto la planificación económica regional, para la que el POTA, teniendo en cuenta los requerimientos de apoyo a los sistemas productivos locales y supralocales, prevé el desarrollo de acciones dirigidas a la elaboración de estrategias de desarrollo de sistemas productivos locales, la coordinación de la oferta de suelo para actividades productivas y la coordinación en materia de cultura, deporte, infraestructuras y servicios de transporte.

Necesaria mención, pese a ser posterior al POTA, es la referencia a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). La cooperación territorial es uno de los pilares en los que se sustenta este cuerpo legal, y lo hace orientado a la consecución, entre otros, de un modelo territorial acorde con los criterios básicos de desarrollo sostenible y de cohesión económica, social y territorial. Junto a otros como la adecuación del gobierno del territorio a la realidad espacial y funcional existente; la mejora de la calidad y gestión de los servicios y equipamientos públicos, así como de las infraestructuras básicas del territorio; garantizar las condiciones básicas de gobierno y gestión de las entidades intermunicipales y aumentar su capacidad organizativa en el desarrollo de iniciativas y proyectos con criterios de economías de escala; dotar a las entidades de mayor capacidad legal, técnica y financiera; favorecer el desarrollo de proyectos comunes que incrementen la competitividad del ámbito territorial; favorecer unos niveles adecuados de calidad de vida, a través de la protección y gestión conjunta del patrimonio natural, social, histórico y cultural; o, crear mecanismos para la articulación y defensa de los intereses comunes de los cooperantes ante terceros.

³⁶ Junto a éstas, cada vez más presentes las áreas metropolitanas. Sobre esta cuestión vid. TOSCANO GIL, F. (2012), «Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial». *Revista de Estudios Regionales*, N° 93, pp. 65-92.

El logro de la cooperación territorial requiere necesariamente dotarla de los mecanismos adecuados que coadyuven a ello. En este sentido, la LAULA apuesta por las entidades de cooperación territorial y los mecanismos para la cooperación territorial. Como entidades de cooperación territorial, y en consonancia con el propio POTA, la ley señala las mancomunidades de municipios y los consorcios³⁷, junto a cualquier otra modalidad de cooperación interadministrativa que dé lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial en Andalucía. Por su parte, como instrumentos para la cooperación territorial, la LAULA establece los convenios de cooperación, las redes de cooperación y otras modalidades de cooperación interadministrativa que no dé lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica, que pudiera establecerse para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial en Andalucía y que se ajuste a los fines y principios de la ley.

En este sentido, es destacable el reforzamiento del modelo propuesto en el marco de la planificación territorial con la creación de mecanismos concretos tanto a nivel instrumental como mediante entidades, y todo ello con la cobertura de un marco legislativo específico.

Sin embargo, estas aparentes bondades chocan frontalmente en la práctica con un escollo que hasta el momento parece insalvable, la falta de su efectiva puesta en marcha. Planificar, en síntesis, es dibujar un modelo (a veces, «idealizado» de futuro), pero lo realmente importante es gestionar y ejecutar dicho modelo. En este sentido, Andalucía ha llevado a cabo estas tareas planificando a escala regional, desarrollando esa planificación a escala subregional y centrada, principalmente, en las redes de ciudades medias, incluso legislando para dotar de mecanismos e instrumentos un elemento esencial, para dotar jurídicamente a través de diferentes fórmu-

³⁷ De particular interés las entidades de cooperación territorial incorporadas al marco legislativo andaluz. Cuestión abordada de manera magistral por BARRERO RODRÍGUEZ, M.C. (2010), «Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía». *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, N° 6, pp. 59-76.

las, para el logro del modelo territorial que propone como es la cooperación territorial. Sería adecuado culminar los POTS aún pendientes, en elaboración o tramitación, poner en marcha las actuaciones en los mismos previstas en aras al logro del modelo y crear los mecanismos previstos en aras a la efectiva consecución de los objetivos propuestos.

IV. REFLEXIONES FINALES

La complejidad que supone el logro de la vertebración y cohesión territorial tiene en las políticas territoriales uno de sus mejores aliados. Únicamente a través de la firme apuesta por modelos capaces de articular el territorio puede avanzarse hacia el logro de aquéllos. El sistema urbano constituye uno de los elementos fundamentales a los que la ordenación del territorio, en su etapa planificadora, ha de dar respuesta mediante una adecuada articulación capaz de lograr una efectiva y real vertebración y cohesión del conjunto.

La importancia que dentro del mismo tienen las denominadas «ciudades medias» y su potencial para la consecución de dichos objetivos, encuentra en las políticas territoriales desarrolladas en el marco europeo, un pilar esencial para su ulterior desarrollo y, a la postre, un marco de referencia. Y se dice importancia porque con independencia de su aplicación en un u otro Estado o en diferentes ámbitos territoriales, la máxima viene representada por su capacidad para lograr una adecuada interconexión entre las grandes ciudades y los pequeños núcleos, de ahí que en esta categoría, además y por lo general, mayoritaria en términos cuantitativos en cualquier ámbito dispuesto para su planificación, reside precisamente en ello, en poner en marcha su potencial como nexo de unión entre unos y otros, orientando el conjunto hacia la vertebración y con ello mejorar el posicionamiento del ámbito tanto a nivel regional como nacional e incluso trasnacional.

La problemática surge en la medida en que nos encontramos ante instrumentos de los que jurídicamente se denominan «soft law» o «derecho blanco», como ya indicáramos³⁸, determinado por

³⁸ RANDO BURGOS, E. (s.f.): *Legislación e instrumentos de ordenación del territorio en España*. Editorial Iustel, pendiente de publicación.

su carácter como derecho indicativo frente al tradicional derecho imperativo, y centrado no en vincular u obligar sino en orientar y en razones de conveniencia y oportunidad. En suma, queda a la elección de las Comunidades Autónomas su observancia y, en cualquier caso, adaptarla a sus propias necesidades.

De ahí, la importancia de analizar modelos territoriales concretos que apuesten por incorporar alguna o algunas de estas previsiones del marco europeo de referencia, tratando de sustentar aquél, precisamente en éstas. Es cierto que se han dado pasos en este sentido por algunas Comunidades Autónomas, sin embargo, la particularidad de Andalucía, reside precisamente en la incorporación, en cuanto a las ciudades medias se refiere, de los presupuestos del marco europeo para, a partir del mismo, definir y sustentar su modelo territorial, fijando como meta precisamente la vertebración de su territorio y empleando como cauces, entre otros, la cooperación territorial. De ahí que uno de los ejes fundamentales del diseño realizado por Andalucía resida, precisamente, en fijar un modelo de ciudades centrado en tres ejes, que engloban la práctica totalidad de categorías urbanas presentes en su ámbito: aglomeraciones urbanas, ciudades medias y asentamientos rurales.

Todo ello con la singularidad de un territorio en el que los núcleos de población suponen prácticamente un «continuum» y que es precisamente en las aglomeraciones urbanas y en las ciudades medias litorales en las que se concentra en torno al 80% de la población andaluza. Esta particularidad hace si cabe más necesario adoptar modelos capaces de poner en adecuada relación e interrelación, lo que de facto es una realidad que se viene produciendo. De lo anterior subyace la necesidad de diseñar modelos territoriales adaptados a estas particularidades, y justamente eso es lo que se trata de evidenciar con el trabajo, la relevancia que, en el marco de las políticas territoriales, puede tener el sistema urbano en general y las ciudades medias en particular a través del diseño de modelos y su plasmación, en el caso de Andalucía, a través de las denominadas «redes de ciudades medias», en cuanto herramienta para tratar de lograr los objetivos de partida, objetivos además prioritarios en las políticas territoriales: la vertebración y cohesión territorial. De tal forma que esta Comunidad Autónoma otorga una relevancia tal a las ciudades medias que las instituye en uno de los ejes vertebradores del modelo diseñado. Complementario a lo an-

terior, para su efectiva consecución, es que los ámbitos delimitados como redes de ciudades medias, en sus diferentes categorías, se sitúan como base para el desarrollo de la planificación territorial a escala subregional en la medida en que son precisamente éstos con los que se plantea el desarrollo del modelo, cauce para su efectiva implantación.

Para conocer el éxito o fracaso, o sencillamente la adecuación de este modelo territorial a los objetivos que se fija, habrá que esperar al desarrollo de los diferentes planes territoriales subregionales pero también a su puesta en marcha. Sólo entonces se estará en condiciones de poder, con objetividad, valorar la adecuación del modelo y su propuesta para las ciudades medias como cauce para el logro de la vertebración del conjunto. Hasta el momento, y éste es el objetivo del estudio, se trata de evidenciar la contribución y relevancia que una adecuada configuración de las ciudades medias en cuanto referentes en el diseño de un modelo territorial puede tener para tratar de afrontar la problemática que representa el logro del equilibrio territorial, la vertebración, la cohesión e incluso la equidad territorial.

El territorio debe ser considerado en su conjunto, la ordenación del territorio está llamada a dar respuesta precisamente a esa visión supralocal del mismo, de ahí el interés de poner en adecuada relación los diferentes elementos urbanos que integran un determinado ámbito. Y sin duda, la apuesta de un modelo territorial por tomar como uno de sus principales exponentes, la configuración de una red de ciudades medias en cuanto eje intermedio para interrelacionar las grandes ciudades y los pequeños núcleos rurales, parece a primera vista una adecuada opción.

Ahora bien, la consecución de todo modelo territorial requiere dotarlo de los adecuados mecanismos que coadyuven a su logro pero no sólo ello, sino también, lo que se entiende aún más importante: su puesta en marcha. También Andalucía ha dado pasos en este sentido con la promulgación de la LAULA y la regulación expresa de la cooperación territorial, instrumentada en diferentes entes e instrumentos. Aquí es donde se entiende se ha de dirigir ahora la atenta mirada, hacia una adecuada gestión del modelo diseñado como necesario cauce para el logro de los objetivos previstos.

El reto es complejo pero, sin duda, las ciudades medias representan un importante aliado al que se debe prestar particular atención desde la planificación territorial para conseguir uno de los objetivos originarios de la ordenación del territorio: la cohesión y vertebración del territorio que planifica.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, M.C. (2010): «Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía». *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 6, Ejemplar dedicado a: La Administración Local renovada de Andalucía, pp. 59-66.
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.
- ESPON (European Regional Development Fund), (2015): «European Towns and Territorial Cooperation». 19/05/2015.
- FARINÓS I DASÍ, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 46, pp. 11-32
- (2015): «Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza». *Desenvolvement Regional em debate: DRd*, Vol. 5, n.º 2, pp. 4-24
- GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M. A. (2017): «Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n.º 147 (Ejemplar dedicado a: La ordenación del territorio en Andalucía).
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2012): *Urbanismo y Territorio en Andalucía*. Thomson Reuters Aranzadi, 3.ª edición, Pamplona.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons.
- RANDO BURGOS, E. (2016): «La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial: la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015». *Actas VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: nuevos tiempos, nuevos objetivos*. Fundicot. Fuerteventura 25, 26 y 27 de mayo de 2016, pp. 925-936.

- (2018a): «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, REALA*, n.º 20, octubre 2018, pp. 109-131.
 - (2018b): «La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico». *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 81 (julio 2018), pp. 121-156.
 - (2019a): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
 - (2019b): «La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial». *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 86 (enero 2019), pp. 4-47.
 - (2019c): «Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. LI, n.º 199.
 - (s.f.), *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública, pendiente de publicación.
 - (s.f.), *Legislación e instrumentos de ordenación del territorio en España*. Editorial Iustel, pendiente de publicación.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2006): *Organización intermunicipal*. Madrid. Editorial Iustel.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2017): «Hacia otra cultura del territorio y de la ciudad, como base de una nueva planificación y gobernanza». En SERRANO RODRÍGUEZ, A. (coord.), *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*. Valencia, Edita Cátedra de Cultura Territorial Valenciana y Fundicot, pp. 111-126.
- TOSCANO GIL, F. (2012): «Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 93, pp. 65-92.
- ZOIDO NARANJO, F. (2011): «La Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal». *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*. Granada. Centro de Estudios Paisaje y Territorio, n.º 47 (2010-2). Ejemplar dedicado a «*El estado de la Ordenación del Territorio en España*», pp. 189-221.

Madrid, 27 de noviembre

Las novedades en las valoraciones urbanísticas

CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



www.rdu.es



 Síguenos en twitter (@Revista_rdu)