

Recebimento: 16/04/2019

Aceite: 08/06/2019

LA IMPORTANCIA DE ESTUDIOS TERRITORIALES ACOTADOS PARA LA DEFINICIÓN DE UN MODELO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL COHERENTE: EL CASO DE ANDALUCÍA, ESPAÑA

THE IMPORTANCE OF LIMITED TERRITORIAL STUDIES FOR THE DEFINITION OF A COHERENT SPATIAL PLANNING MODEL. THE CASE OF ANDALUCÍA, SPAIN

Carmen de Tomás Medina¹

Resumen

Tras las sucesivas alternativas surgidas a lo largo de los años con objeto de solucionar los problemas desencadenados en la ciudad con motivo de la revolución industrial, a principios del siglo XX Geddes y Mumford subrayaron la importancia de considerar el territorio circundante a la misma como recurso para la solución, y propusieron la planificación integrada de la ciudad y el territorio como método para acabar con los problemas. A partir de este momento se generó la necesidad de establecer modelos de ordenación territorial para el correcto desarrollo urbanístico de los municipios. Sin embargo, la definición de estos modelos no fue realmente novedosa para ningún territorio, pues casi todos fueron acuñados a partir de las experiencias territoriales previas desarrolladas en los mismos. Este artículo tiene como propósito profundizar en el conocimiento de los modelos territoriales acotados desarrollados previamente al diseño del modelo de ordenación territorial propuesto para la Comunidad Autónoma de Andalucía, España, con el objeto de demostrar que fueron los pilares fundamentales sobre los que se diseñó la propuesta de ordenación del territorio Andaluz.

Palabras clave: Ciudad. Territorio. Ordenación territorial. Planeamiento. Andalucía.

Abstract

After the successive alternatives that have emerged over the years in order to solve the problems unleashed in the city by the industrial revolution, at the beginning of the twentieth century Geddes and Mumford stressed the importance of considering the territory surrounding it as a resource for the solution, and proposed integrated planning of the city and territory as a method to end problems. From this moment on, there was a need to establish spatial planning models for the proper development of the municipalities. However, the definition of these models was not really new for any territory, since almost all of them were coined from the previous territorial experiences developed in them. The purpose of this article is to deepen the knowledge of the territorial models

¹ doctora arquitecta. Profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla, España. E-mail: ctomas@us.es

developed prior to the design of the model of territorial planning proposed for the Autonomous Community of Andalusia, Spain, with the aim of demonstrating that they were the fundamental pillars on which the proposal of planning of the Andalusian territory was designed

Keywords: City. Territory. Spatial planning. Planning. Andalusia.

Introducción

La mayoría de los modelos de ordenación definidos en los planes metropolitanos que se redactaron en España hasta mediados de los años 70 fueron propuestos por el gobierno central del País, que adoptó en ellos, muchas de las directrices de ordenación señaladas en el Plan de Distribución de Zonas aprobado en 1932 para Cataluña. El documento se distinguió por zonificar el territorio Catalán describiendo y calificando sus áreas en función de las actividades económicas que debían llevarse a cabo en ellas y destacó por establecer equilibrios territoriales entre las mismas gracias a una equilibrada distribución de infraestructuras y equipamientos.

Se podría decir que a partir del Plan de distribución de zonas del territorio Catalán se asumió en el urbanismo Español, una cuestión que ya habían vislumbrado los urbanistas ingleses en el conocido *Regional Planning*, y que se subrayó como fundamental para solucionar los problemas desencadenados en las últimas décadas en la ciudad, me refiero a la necesidad de considerar las relaciones de la ciudad con el territorio en el proceso de planificación urbanística (RUBIÓ, 1926).

Tras la aprobación de la Constitución Española en 1976 y la correspondiente asunción de competencias urbanísticas y territoriales por parte de las Comunidades Autónomas, esta premisa continuó considerándose básica en la ordenación urbanística, que pretendió fundamentarse y desarrollarse en base al marco territorial, normativo e instrumental, definido para cada Comunidad Autónoma.

En Andalucía, este marco territorial quedó definido con la aprobación de la *ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía*² y materializado con el *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*³, en adelante POTA, aprobado en el año 2006. No obstante, el modelo de ordenación propuesto en el citado plan no fue una absoluta novedad del documento, pues se fraguó a partir de las experiencias territoriales que se habían desarrollado previamente en el territorio Andaluz.

Y es precisamente a partir de lo descrito cuando surge el propósito de mi investigación, que pretende subrayar la definitiva influencia de la ordenación del territorio en el proceso de planificación urbanística y pormenorizar en el conocimiento de las experiencias territoriales llevadas a cabo en Andalucía, con el objeto de demostrar que muchas de ellas constituyeron los fundamentos territoriales sobre los que se erigió el modelo de ordenación territorial propuesto en el POTA.

Metodología

Teniendo en cuenta el objetivo de la investigación, el trabajo se ha desarrollado utilizando una metodología descriptiva y aplicada, basada en una investigación documental. Investigación que como decía Godoy (1995) se caracteriza por utilizar una técnica de recolección de datos que puede compilar trabajos de naturaleza cualitativa.

En este sentido se ha recurrido al estudio del marco normativo e instrumental aprobado en la Comunidad Autónoma de Andalucía tras la aprobación de la Constitución Española, para conocer con carácter cronológico las sucesivas legislaciones y planeamientos que en su día afectaron al territorio Andaluz.

Además, con carácter previo y a partir del estado de la cuestión, se ha contextualizado la investigación recurriendo a fuentes bibliográficas históricas que nos han permitido situar y descubrir el origen del propósito de la investigación.

Resultados y discusión

² Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de Andalucía.

³ Decreto 206/2006 de 28 de Noviembre. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

El recurso al territorio como solución a los problemas urbanos

Se podría decir que el recurrir al territorio para solucionar los problemas desencadenados en la ciudad, fue un hecho consolidado tras el estallido de la revolución industrial, momento a partir de la cual surgieron diferentes corrientes de pensamiento que lo propusieron como alternativa a la ciudad tradicional.

La llegada del ferrocarril, la ubicación de la industria y el movimiento migratorio de la población rural a la ciudad causó una distorsión en los viejos tejidos medievales, lo que provocó la estrangulación de la circulación, la densificación, la polución y el hacinamiento de la población en la urbe. (BENÉVOLO, 1990).

Los primeros en señalar el territorio como lugar para la solución de los problemas urbanos fueron los socialistas utópicos, quienes negando la ciudad tradicional, defendían modelos urbanos utópicos que integrados en el territorio y basados en el cooperativismo ofrecían una reforma social. El pionero en materializar este pensamiento fue Robert Owen⁴ que se convirtió en un referente para su hermandad, tanto por el trabajo que desempeñó en New Lannark (1799) Escocia, como por la fundación de New Harmony (1824) en Indiana.

Con New Harmony, Owen consiguió sentar las bases del movimiento cooperativista y subrayó el importante papel del territorio en la solución de los problemas urbanos. Levantó una comunidad modelo, que siendo autosuficiente, estando basada en principios comunitarios y en la agricultura como principal fuente económica; con su implantación en el territorio y su morfología de paralelogramo⁵, pretendía superar la barrera entre el campo y la ciudad (DE TOMÁS, 2017).

A las propuestas de los socialistas utópicos se les sumaron las de los pragmáticos que también abogaron por recurrir al territorio para solucionar los problemas desencadenados en la ciudad tras la revolución industrial. No obstante, en ningún caso apostaron por un modelo utópico aislado en el territorio que negara la ciudad tradicional, optaron por acudir a él desde la propia trama urbana, creando el “ensanche”.

Y fue precisamente en este contexto cuando surgió a mediados del siglo XIX el que se convirtió en el paradigma de todos los ensanches, El Ensanche que diseñó Haussman para la ciudad de París. Haussman propuso ampliar la antigua ciudad gala mediante un nuevo tejido urbano, que adosándose a ella se sirvió de la reticularidad de su trazado para procurar el orden, la interconexión y la relación entre todas las partes de la ciudad. El tejido se desarrolló por todo el territorio circundante a la ciudad y consiguió, gracias a su geometría, garantizar además, la isotropía del terreno, el espíritu utilitario, y la igualdad de los ciudadanos (DE TOMÁS, 2017). El éxito en la aplicación de este modelo fue tan espectacular que muchas ciudades de Europa⁶ y América se animaron a construir sus propios ensanches.

Las experiencias descritas en líneas anteriores fueron el origen de las reflexiones que hizo Arturo Soria a mediados del XIX, cuando definió un nuevo concepto de ciudad a partir de identificar como principal responsable de los problemas desencadenados en la misma, su propia forma. En este sentido Soria subrayó la necesidad de crear un nuevo espacio urbano de estudiada morfología y basado en el encuentro de la ciudad y la naturaleza (TERÁN, 1996). No le bastaba el recurso al territorio, buscaba la interrelación con él y por ello definió la ciudad lineal⁷.

Sin embargo, a pesar de los intentos de Soria, no fue hasta finales del siglo XIX, y gracias a los estudios de Ebenezer Howard, cuando se diseñó una por primera vez una “estructura urbano-territorial” que integraba la ciudad en el territorio y lo entrelazaba e interrelacionaba con él, me refiero a la ciudad jardín. Diseñada por Howard⁸ con la intención de erradicar el que según él era el principal causante y desencadenante de los problemas urbanos, el crecimiento incontrolado de las mismas.

⁴ Las interesantes propuestas de Fourier y Godin completan la corriente utópica.

⁵ Owen adoptó como modelo urbano “el cuadrilátero”.

⁶ Barcelona en 1858 y Madrid en 1860 fueron algunos de los brillantes ejemplos españoles.

⁷ La ciudad lineal fue la solución lógica que encontró Soria para los problemas existentes en la ciudad. Fue una ciudad proyectada y levantada en el territorio circundante de Madrid, cuyo tejido urbano se desarrollaba en torno a un eje principal que contenía las infraestructuras básicas para el funcionamiento de la ciudad.

⁸ En su libro “*Tomorrow: A peaceful path to real reform*” publicado en Inglaterra, propuso una ciudad estática e integrada en el territorio: la ciudad jardín. Para la cual subrayó la necesidad de conseguir un nuevo marco social que liberase a la sociedad de la explotación y del hacinamiento.

La ciudad jardín fue concebida como una ciudad estática que se conformaba a partir de una estructura radioconcéntrica, articulada por una ciudad central cuyo crecimiento se detenía por un gran anillo verde, así como por una serie de ciudades satélites unidas radialmente a la principal y coronadas, también, por sendos anillos verdes (HOWARD, 1898, ed 1972). Morfológicamente basada en la descentralización a favor de nuevos núcleos, apostaba por recurrir al territorio para detener el crecimiento definiendo al mismo tiempo un esquema de vertebración urbano-territorial, esquema que como dijo Peter Hall en 1998, “no debe de entenderse como una ciudad aislada, sino como una ciudad integrada en un sistema policéntrico de ciudades” (HALL, 1998).

Y si bien con el proyecto de la ciudad jardín se diseñó por primera vez en la historia una estructura urbano territorial, los cimientos de lo que entendemos hoy en día por ordenación territorial fueron definidos por Geddes y Mumford a principios del siglo XX, cuando subrayaron la importancia de integrar la ciudad en el territorio a partir de la planificación territorial y urbanística.

Geddes afirmaba que era imposible entender la ciudad sin considerarla como parte de un territorio más amplio y así explicó el fenómeno de la conurbación y subrayó la importancia de considerar el territorio en la planificación urbanística (GEDDES, 1915). En la misma línea, Mumford enfatizaba la necesidad de mantener el marco regional para el desarrollo de las ciudades, y lo señalaba como un elemento intrínsecamente relacionado con el tejido urbano. (MUMFORD, 2012). Ambos se hicieron eco de las teorías urbanísticas formuladas hasta el momento y volvieron a indicar el territorio como medio para la solución de los problemas urbanos, pero su definitiva aportación fue el señalamiento de la planificación integrada de la ciudad y del territorio como esencia para el establecimiento de un modelo de ordenación territorial. Premisa que fue íntegramente asumida por el famoso “*Regional planning*”⁹ nacido posteriormente en Reino Unido y extendido a países como Alemania, Estados Unidos o España.

El término *regional planning* se utilizó para definir la actividad urbanística propiciada a partir de los diferentes esquemas de planificación diseñados en Inglaterra a principios del siglo XX. Esquemas donde se señaló el uso del suelo como elemento fundamental para su diseño, y se le otorgó principal importancia a la reserva de suelo para el trazado de las vías principales y para la construcción de espacios libres (BENABENT, 2006). Ciudades como Bristol, Bath ó Londres¹⁰ asumieron la premisa como directriz de ordenación y redactaron documentos de planeamiento donde se desvelaron conceptos tan importantes como la zonificación, la descentralización o la polinuclearidad, que se significaron como parte esencial de los cimientos de cualquier modelo de ordenación territorial.

Tras los éxitos conseguidos con los modelos de ordenación ingleses, muchos fueron los países que adoptaron sus directrices de ordenación, integrando el territorio en la planificación urbanística. Como ocurrió en España, donde los urbanistas Rubió y Tudurí apoyaron la iniciativa de Inglaterra y contribuyeron a su implantación como modelo, enfatizando la necesidad de crear como literalmente dijo Rubió, “un proyecto de urbanización territorial que salvaguarde los intereses de la cultura y de la vida civil, que abra caminos para la expansión de la industria y que preserve los terrenos agrícolas de las acometidas de la edificación” (RUBIÓ, 1926).

En este sentido se podría decir que los primeros fundamentos de la ordenación territorial Española se fraguaron en el Plan de Distribución de zonas del territorio Catalán aprobado en 1932. Pues la zonificación del territorio y la calificación propuesta para sus áreas según las actividades económicas que en ellas se desempeñaban, contribuyó al establecimiento de equilibrios territoriales mediante una adecuada distribución de infraestructuras y equipamientos, poniendo de manifiesto la importancia, subrayada en los documentos ingleses, de la planificación del territorio para solucionar los problemas urbanos.

No obstante, los fundamentos de la ordenación territorial Española quedaron definitivamente definidos con los esquemas de ordenación establecidos en cada una de las Comunidades Autónomas que asumieron esta competencia tras la aprobación de la constitución Española, lo que propició, entre otras cosas, la necesidad por parte de las mismas de definir un marco legislativo e instrumental.

⁹ Término acuñado para definir la ordenación territorial.

¹⁰ El Plan que realizó Abercrombie para Londres merece una mención especial, pues en él se estableció un modelo de crecimiento para la conurbación inglesa que apostaba por la descentralización, la zonificación y el recurso al territorio. Peter Hall lo describió en 1975 como el plan que comprendía la expresión práctica de la planificación regional de Geddes y las unidades urbanas autosuficientes propuestas por Howard.

Y en este sentido surge el propósito de la investigación que pretende demostrar que las experiencias territoriales ensayadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía previas del establecimiento de su marco normativo e instrumental, constituyeron los cimientos sobre los que se fraguó el modelo de ordenación territorial propuesto en el POTA, con el objeto de subrayar la importancia de la planificación territorial para el diseño del planeamiento urbanístico.

Los cimientos de la Ordenación Territorial Andaluza

El marco normativo e instrumental

Tras la aprobación de la Constitución Española, el marco normativo que regulaba la ordenación territorial en Andalucía quedó definido con la aprobación de la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio Andaluz, en adelante LOTA. Ley que pretendía, según enunciaba en sus objetivos, contribuir a la cohesión del territorio Andaluz, contribuir a la integración, y fomentar el desarrollo armonizado de la Comunidad.

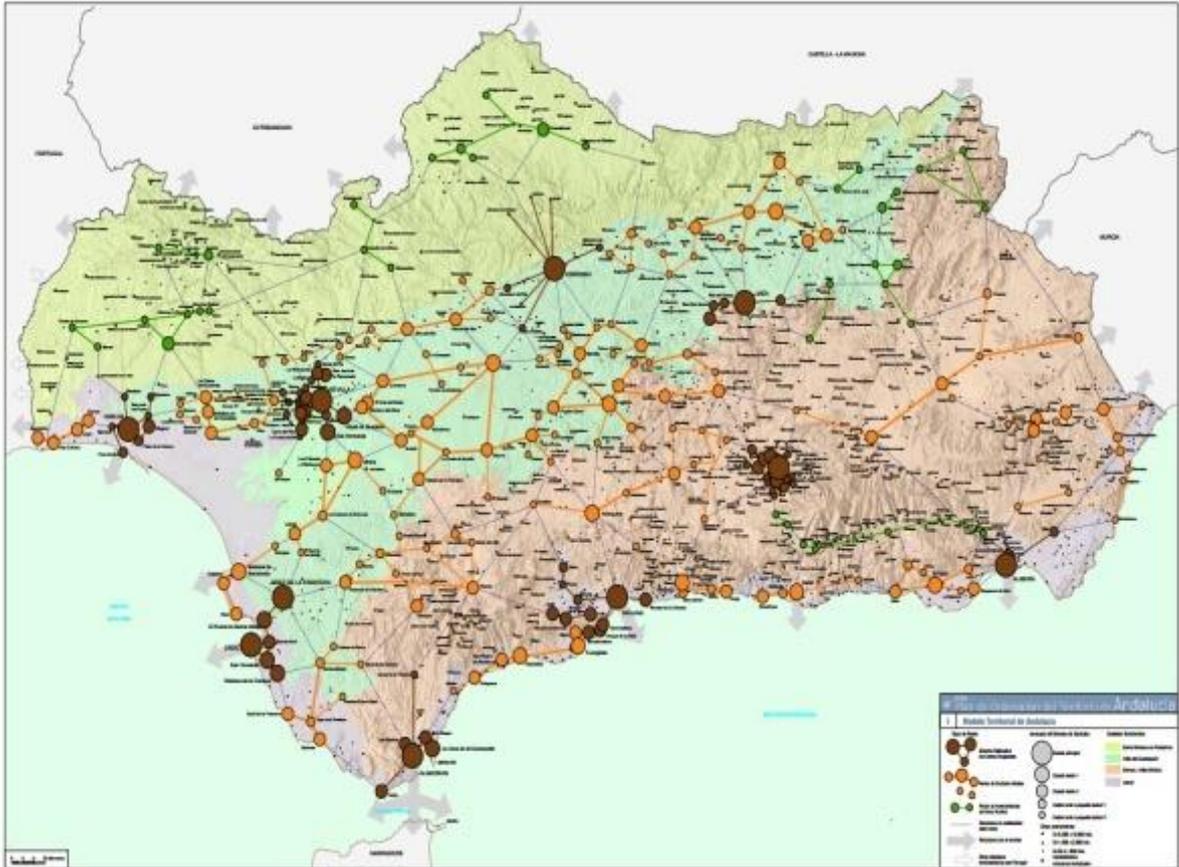
En ella se establecían dos instrumentos fundamentales para materializar el desarrollo territorial de la región: el *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*, en adelante POTA, y los *Planes Subregiones*, aunque también se citaba otro instrumento que se señalaba como el adecuado para desarrollar determinados aspectos territoriales según lo contenido en su legislación especial, los *Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio*.

El modelo de ordenación integral de la Comunidad Autónoma de Andalucía quedó definitivamente establecido en el año 2006 cuando por fin se aprobó El POTA (figura 1), documento que se convirtió en el marco de referencia territorial para los demás planes en general (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 2007). Destacó por proponer un sistema jerarquizado de ciudades según las diferentes escalas y tipologías de redes de ciudades, y de acuerdo a sus diferentes funciones y dotaciones; así como por diseñar sistemas de articulación entre las distintas ciudades, teniendo en cuenta los dominios y unidades territoriales, y considerando las condiciones físico-naturales y los aprovechamientos.

No obstante los que aseguraron la articulación e interconexión de la región Andaluza fueron los Planes Subregionales¹¹, que se redactaron para determinados ámbitos territoriales delimitados de acuerdo a su homogeneidad física y funcional. Se caracterizaron por establecer una jerarquía de núcleos interconectados por una red viaria también jerarquizada según su función a nivel territorial, dotados de equipamientos y espacios libres; así como por definir infraestructuras básicas de carácter supramunicipal y fijar normas de uso para determinadas zonas del territorio, reforzando la protección de elementos territoriales que ya estaban previamente protegidos por la legislación sectorial competente.

Figura 1: Modelo de ordenación propuesto en el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz, 2006.

¹¹ Se aprobaron algunos como el de la aglomeración urbana de Granada en el 1999, el del poniente Almeriense en el 2002, o el de la bahía de Cádiz en el 2002, entre otros.



Fuente: Consejería de Obras Públicas y transportes (2007), Plan de Ordenación del territorio de Andalucía. Junta de Andalucía.

La experiencia territorial previa al establecimiento del marco normativo.

Pasaron casi 20 años desde que se aprobó la Constitución Española (1978) y se les otorgó las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística a las Comunidades Autónomas, hasta que se estableció el marco normativo de referencia que regulaba el desarrollo territorial de Andalucía, recordemos que la LOTA se aprobó en 1994. Sin embargo, como se puede suponer, la actividad territorial no cesó durante esos años, es más, en muchas ocasiones se convirtió en una prioridad para el correcto desarrollo urbano de los municipios, que en ningún caso se detuvo.

Durante ese periodo, y a falta de un marco normativo director, se elaboraron diferentes propuestas para la ordenación del territorio de la región Andaluza que procuraban un desarrollo tanto integral como subregional de la misma. Algunas consiguieron ver la luz y otras se quedaron en interesantes directrices para la ordenación. No obstante todas, a la vista del modelo de ordenación territorial definitivamente aprobado en el POTA, sirvieron de referencia para la elaboración del mismo, por lo que se podría decir que constituyeron sus fundamentos territoriales.

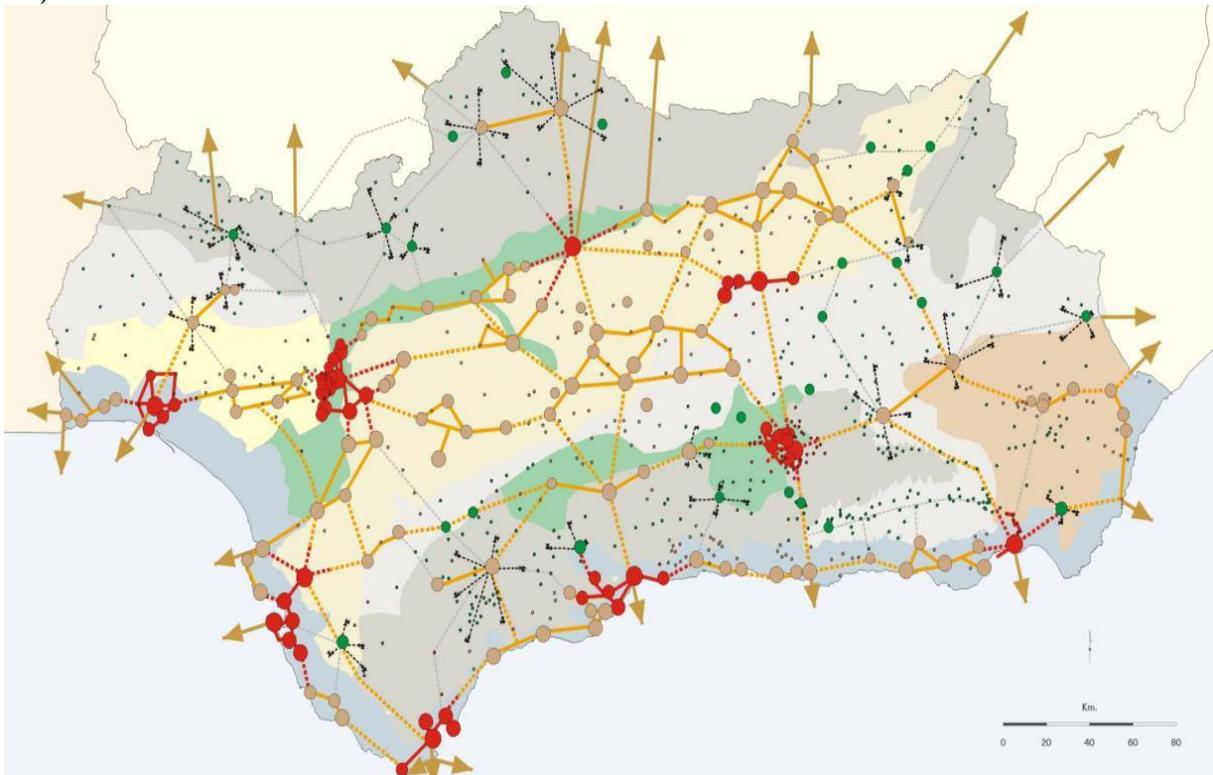
La primera propuesta de ordenación de la que se tiene constancia fue publicada en un folleto elaborado por el instituto de desarrollo regional de la Universidad de Sevilla, y editado por la Cámara de Comercio en 1976, el llamado documento de *Bases para un programa territorial en Andalucía*. El proyecto destacó por dividir el territorio de la región en provincias, por señalar 25 núcleos urbanos para sustentar una propuesta de desarrollo industrial y por marcar tres ejes territoriales de desarrollo en paralelo, constituidos por el valle del Guadalquivir, la línea litoral, y la dirección marcada por la carretera Jerez-Murcia (ZOIDO, 2002).

En 1983 la Consejería de Política Territorial y Energía planteó un nuevo documento donde se avanzaba en la definición de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, la llamada *Propuesta de Comarcalización de Andalucía*, entre cuyas determinaciones se incluyó la división territorial de la región en 122 ámbitos funcionales y la distinción de 127 núcleos urbanos dotados de los principales equipamientos públicos de la Comunidad. La importancia y trascendencia de lo definido en el proyecto no fue suficiente para que llegase a ver la luz, no obstante sirvió de base para la organización territorial que la Dirección General de Ordenación del Territorio propuso en 1986,

así como para la elaboración del primer Plan de carreteras de la Comunidad (BENABENT, 1986). Instrumento que se sirvió del sistema de ciudades de Andalucía definido por la citada Dirección General a partir de los antiguos núcleos señalados, para definir, estructurar y jerarquizar el sistema viario propuesto para la región.

En 1990 se aprobó el llamado documento de *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*¹² (figura 2), considerado el avance del futuro POTA que vio la luz en 2006. Destacó por ofrecer una imagen final de ordenación territorial basada en una síntesis de la organización y el funcionamiento del territorio aunque en realidad pretendía plantear un sistema de ordenación sustentado en un sistema de asentamientos regional estructurado de acuerdo a un sistema básico de articulación y a unidades territoriales de referencia. Sin embargo la consideración del tamaño de las ciudades, y no de sus funciones, provocó que no se establecieran relaciones funcionales entre las ciudades; y la división del todo el territorio en unidades territoriales de acuerdo con su homogeneidad física, conllevó una falta de cohesión territorial debida, entre otras cuestiones, a un encorsetamiento de la sostenibilidad de los recursos (BENABENT, 2006).

Figura 2: Modelo de ordenación del documento de Bases para la ordenación del territorio de Andalucía, 1999.



Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes (1999), Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias. Junta de Andalucía.

En él se definieron 42 unidades territoriales distinguiendo entre serranías, campiñas, etc, y se estudiaron por primera vez, aspectos básicos para el entendimiento territorial, como los poblacionales, socioeconómicos y ambientales. El documento se significó por asumir muchos de los planteamientos hechos por los documentos anteriormente descritos, como las directrices del plan de carreteras para el trazado de las diferentes redes y el establecimiento de estructuras territoriales, o la asunción de los 122 ámbitos funcionales del sistema de ciudades. También cobró mucha relevancia al ofrecer un diagnóstico de los problemas y una propuesta de intervención (ZOIDO, 2002),

A nivel subregional también se redactaron documentos que sirvieron de referencia para el trazado del definitivo modelo de ordenación. Así, los Planes Especiales de *Protección del Medio Físico* elaborados a partir de 1975, el documento de *Bases para la Coordinación para el Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz* redactado en los años 80, el *Plan Director Territorial*

¹² Aprobado por Consejo de Gobierno Andaluz el 27 de marzo de 1990.

de Coordinación de Doñana y su entorno de 1988, el documento de *Directrices para el Área Metropolitana de Sevilla* planteado en 1989, o el *Documento de Directrices del Litoral* aprobado en 1990, se convirtieron en la cantera de directrices sobre los que se fundamentó el modelo de ordenación territorial andaluz aprobado en el POTA en el año 2006.

Los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico*¹³ propusieron la delimitación de ámbitos territoriales y el señalamiento de redes de espacios de interés natural en todo el territorio Andaluz, lo que provocó que se convirtieran en la referencia para crear el inventario de espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma aprobado mediante ley 2/1989 (BENABENT, 2006). Se redactó uno para cada provincia Andaluza (ZOIDO, 2002).

El documento *bases para la coordinación del planeamiento urbanístico de la bahía de Cádiz* redactado en los años 80, no llegó a plantear ningún modelo de ordenación, no obstante propuso un proceso de compatibilización del planeamiento de los municipios, basado en la preservación de los valores culturales y naturales del ámbito, así como en la distribución equilibrada de los equipamientos para evitar la conurbación y aprovechar las ventajas de la aglomeración (ZOIDO, 1982).

Y el *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*¹⁴, redactado en 1988 (BENABENT, 2006), introdujo determinaciones que terminaron siendo vinculantes para el planeamiento urbanístico y sectorial que se desarrolló posteriormente en Doñana, pues en él se señalaron determinados zonas del territorio que debían de estar sujetas a normativa teniendo un carácter obligatorio para la protección de los espacios y elementos protegidos.

Algo parecido ocurrió con el documento de *Directrices del Área Metropolitana de Sevilla* redactadas en 1989, pues, a pesar de que por cuestiones políticas no llegó a ver la luz, en él se pusieron en valor los sistemas de comunicaciones, de espacios libres, de infraestructuras y equipamientos, como elementos necesarios para la diferenciación de las piezas rurales y urbanas y como sistemas imprescindibles para la estructuración del modelo de ordenación metropolitano propuesto para la ciudad de Sevilla (BENABENT, 2006).

Para terminar es obligatorio hacer alusión a un documento que ocupándose del estudio del litoral y a pesar de que sus premisas no fueron íntegramente asumidas por la legislación urbanística, también contribuyó definitivamente a un modelo de ordenación de la Comunidad, me refiero a las *Directrices del Litoral*¹⁵ aprobadas en 1990. Pues el hecho de estudiar el litoral aisladamente hizo que se tuviera en cuenta en el modelo de ordenación como un ámbito diferenciado del resto de la región para el que se propusieron diferentes modos intervención (ZOIDO, 2002).

Conclusiones

Tras el recorrido cronológico por la experiencia territorial desarrollada en Andalucía antes del establecimiento de su marco normativo y de la aprobación del instrumento de planeamiento que definió su modelo de ordenación, se concluye que:

1. El documento donde se definió por primera vez un modelo de ordenación unitario para el territorio Andaluz, fue el folleto elaborado por el instituto de desarrollo regional de la Universidad de Sevilla, y editado por la Cámara de Comercio en 1976, el llamado documento de *Bases para un programa territorial en Andalucía*. Pues articuló el territorio a partir de su división en provincias, identificó determinados núcleos relevantes, y señaló ejes de crecimiento para el desarrollo de la Comunidad.

2. La codificación de los recursos naturales y la solución a los problemas generados por el planeamiento urbanístico en el suelo no urbanizable, se consiguió gracias a las determinaciones establecidas en los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico* redactados para cada una de las ocho provincias Andaluzas a partir de 1975 (ZOIDO, 2002). Que se convirtieron en la base para crear el inventario de espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma.

3. El documento de *bases para la coordinación del planeamiento urbanístico de la bahía de Cádiz* redactado en los años 80, subrayó la necesidad de conservar el carácter polinuclear y la

¹³ Se redactan conforme a lo previsto en artículo 17 del Real Decreto 1346/1976 por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Publicado en el Boletín Oficial del Estado Español.

¹⁴ Se aprobó con el Decreto 181/1988, de 3 de mayo. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

¹⁵ Aprobadas por el Decreto 118/1990, de 17 de abril. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

identidad de cada núcleo, y aunque no llegó a plantear ningún modelo de ordenación, puso de manifiesto los beneficios de este esquema para la vertebración territorial.

4. Fue en 1983 cuando la Consejería de Política Territorial y Energía planteó un documento donde por primera vez se especificaron normas para la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, se trataba de la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía*.

5. La primera vez que se delimitaron ámbitos funcionales susceptibles de ordenación estableciendo directrices para la posterior calificación y clasificación urbanística del suelo por el planeamiento general y localizando los sitios donde deberían de ubicarse las infraestructuras básicas; y se señalaron determinadas zonas del territorio que debían de estar sujetas a normativa teniendo un carácter obligatorio para la protección de los espacios y elementos protegidos, fue en el *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, redactado en 1988.

6. El documento de *Directrices del Área Metropolitana de Sevilla* redactadas en 1989 puso en valor los sistemas de comunicaciones, de espacios libres, de infraestructuras y equipamientos como elementos necesarios para la articulación territorial.

7. Las *Directrices del Litoral* aprobadas en 1990 supusieron la significación del litoral como un ámbito diferenciado del territorio de la Comunidad que había que estudiar y considerar de manera particular.

8. El documento de *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* aprobado en 1990, fue el que esbozó por primera vez un esquema de ordenación integral del territorio de la región, independientemente de que sus planteamientos dejaran ver una falta de cohesión territorial.

9. Y con todo ello, fue en el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz donde se definió el modelo de ordenación de toda la Comunidad. Asumiendo lo especificado en los documentos anteriormente descritos y corrigiendo los errores advertidos en el Documento de Bases, es decir definiendo un sistema jerarquizado de ciudades según las diferentes escalas y tipologías de redes de ciudades, teniendo en cuenta los dominios y unidades territoriales y considerando las condiciones físico-ambientales y los aprovechamientos.

En definitiva en el POTA quedaron plasmadas las directrices y normas de ordenación necesarias para conseguir los objetivos citados en la LOTA, anunciando la cohesión del territorio Andaluz a partir de la articulación interna y externa; la contribución a la integración desde una distribución geográfica armonizada de los usos del suelo y a partir de la potenciación del desarrollo socioeconómico; y el fomento del desarrollo armonizado de la Comunidad potenciando el territorio y protegiendo los recursos naturales y el patrimonio histórico y cultural.

Llegado este momento, y tras el estudio realizado se puede afirmar que los fundamentos de la ordenación territorial andaluza se fraguaron a partir de los documentos de planeamiento territorial desarrollados en la Comunidad Autónoma, desde que asumió las competencias en materia de ordenación territorial, y hasta la definición de su marco normativo e instrumental, materializado con la aprobación del POTA. Y que estos documentos fueron definitivos para la elaboración de los instrumentos de planificación urbanística, que asumieron como normas para su trazado y ejecución, muchas de las determinaciones por ellos señaladas, poniendo de manifiesto la necesidad de recurrir al territorio para solucionar los problemas urbanos.

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

- DÍAZ QUIDIELLO, J. Atlas de la historia del territorio de Andalucía. Sevilla: Instituto de Cartografía de Andalucía. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, 2009.
- FALUDI, A; WATERHOUT, B. The making of European Spatial Development Perspective. No Masterplan. Londres: Routledge, 2002.
- FERNÁNDEZ GALIANO, E; ABELLÓ, R.P. “Una metodología para la valoración del paisaje en estudios de ordenación territorial. Su aplicación al término municipal de La Granja de San Ildefonso”, en Ciudad y Territorio, (pp. 53-58), 1984.
- GEDDES, P. Cities in evolution. Londres: Benn, 1968, (traducido Ciudades en evolución, Buenos Aires.: Editorial infinito, 1960.
- GEHL, J. La humanización del espacio urbano. La vida social entre los edificios. Barcelona: Ediciones, 2008.
- GODOY, A. Investigación cualitativa: tipos fundamentales. Journal of Business , vol.35, n. 3, 1995.
- HERNÁNDEZ, A; ALGUACIL, J; MEDINA, M; & MORENO, C. La ciudad de los ciudadanos. Madrid: Ministerio de Fomento, 2000.
- HALL, P. Cities of Tomorrow. An intellectual History of urban Planning and Design in the twenty Century. Oxford, Blackwell Publisher (traducido Ciudades del mañana. Barcelona, Ediciones Serbal, 1996.
- HOWARD, E. Tomorrow: A peaceful path to real reform. Editado a partir de 1902 como Garden Cities of Tomorrow (traducido Las ciudades jardín del mañana. Barcelona, Gustavo Gili, 1972).
- LYNCH, K. A Theory of Good City Form. Cambridge, The Mit. (traducido La Buena forma de la ciudad. Barcelona, Gustavo Gili, 1985.
- MUMFORD, L. La ciudad en la historia. Logroño: Ediciones Pepitas de calabaza, 2014.
- RIBAS PIERA, M. Nicolau m. Rubió y Tudurí el planeament regional. Barcelona: Institut d'estudis Metropolitans de Barcelona y Editorial Alta Fulla, 1995.
- RUBIÓ, N. “La qüestió fonamental de l'urbanisme: el pais-ciutat”. En Ribas M, Rubió y Tudurí el planeament regional. Barcelona, 1995.
- SANCHEZ BIEC, J. “Problemática y complejidad de la ordenación del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio”. En Andalucía geográfica. Boletín de la Asociación de geógrafos profesionales de Andalucía, nº9, (pp 56-61), 2002.
- TERÁN, F. “Evolución del planeamiento urbanístico”. En Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº107-108, 1996.
- ZOIDO, F. ”Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas”, en E. Martínez de Pisón, Paisaje y medio ambiente. Salamanca: Universidad de Valladolid y Fundación Duques de Soria (pp. 29-44), 1998.
- ZOIDO, F. “Andalucía, cohesión y diversidad territorial”. Scripta Nova. Barcelona. Vol VII. pp 7, 2002.
- ZOIDO, F y VENEGAS, C. Paisaje y Ordenación del Territorio. Consejería de Obras Públicas y transportes. Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, 2002.
- VENEGAS MORENO, C; y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. Propuesta técnico-metodológica para la integración paisajística de los centros históricos andaluces. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 1997.

Legislación

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

PLaneamiento

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

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

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

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

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



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.