**Evolución y evaluación del marco normativo de la ordenación del territorio de Andalucía en relación con las ciudades medias y pequeñas (1983-2023).**

**Evolution and evaluation of the regulatory framework for spatial planning in Andalusia in relation to medium and small cities (1983-2023).**

**RESUMEN EXTENDIDO**

Este artículo tiene por objeto principal realizar una evaluación acerca de cómo ha evolucionado el marco normativo de la ordenación del territorio en la comunidad autónoma de Andalucía (España) en los últimos cincuenta años, con motivo de la reciente renovación de la política planificadora, actualmente inmersa en un profundo proceso de cambio y transformación de sus bases y estructuras con motivo de la llegada al gobierno regional de los conservadores después de décadas de gobiernos socialistas y de coaliciones progresistas. De forma más concreta, el análisis que se presenta en estas páginas se centra en el tratamiento de las ciudades medias y pequeñas en dicho marco normativo, teniendo en cuenta su peso dentro del sistema y la red urbana andaluza, como nodos de articulación entre las grandes áreas urbanas y los ámbitos rurales.

El objetivo, por tanto, es el de conocer cómo ha ido evolucionando el tratamiento de estas ciudades medias y pequeñas en la política planificadora desde la constitución de Andalucía como comunidad autónoma en los años 80 del siglo XX. Con la Propuesta de Comarcalización de 1983 como primer hito, se realiza un recorrido por las diferentes leyes y planes que se han ido promulgando sucesivamente desde entonces hasta llegar a la reciente Ley 7/2021, de 21 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, que aunque mantiene algunos de los contenidos del marco legislativo anterior supone el principal cambio acontecido en la política de gobierno del territorio en Andalucía desde sus leyes de ordenación del territorio y de ordenación urbanística de 1994 y de 2002 respectivamente, que decaen con la aprobación de esta nueva ley.

Con diferentes cambios fruto de la evolución de la realidad territorial y de la propia concepción del territorio por parte de los poderes públicos, las ciudades medias y pequeñas han sido las protagonistas de un extenso corpus legislativo que, en medio de los referidos cambios, mantiene en estos sistemas urbanos uno de los pilares fundamentales para la región y para su desarrollo futuro, como uno de sus elementos identitarios más reconocidos. Así, de una u otra forma, los planes que acogidos a la legislación vigente en cada momento se han ido aprobando, han situado el foco de atención sobre estas ciudades, con mayor o menor acierto en la práctica final, pero sí realizando sobre ellas profundos análisis y acertados diagnósticos. En el recorrido que el artículo va realizando a lo largo de estas décadas se pone de manifiesto cómo la administración pública asume en la teoría toda esta realidad, si bien es cierto que en la práctica los resultados han sido más dispares, menos exitosos en general, aunque ello no ha impedido que las ciudades medias y pequeñas sigan siendo actualmente un pilar fundamental en el territorio de Andalucía y en el ejercicio de su ordenación y gestión.

Entre los aciertos, el análisis y diagnosis tan certero sobre las ciudades medias y pequeñas y sus funciones territoriales. Un buen ejemplo de ello lo constituye el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía o diferentes planes de ordenación de ámbito subregional de los que se incluye información a lo largo del artículo. En cuanto al primero, otorga al sistema de ciudades un capítulo específico, con especial énfasis sobre el escalón intermedio, tupido y diverso, elemento excepcional en la articulación regional. El artículo ahonda en el análisis de este documento que precisamente ahora se encuentra en proceso de revisión, modificación y actualización.

Entre los errores, la incapacidad de la ordenación del territorio para impedir que en estas ciudades intermedias se hayan reproducido en estos años algunos procesos que les han terminado siendo perjudiciales, sobre todo en lo referido a su urbanismo y caracteres internos con transformaciones impropias y que han desdibujado muchas veces los aspectos más identitarios de estas realidades urbanas intermedias.

Hoy, con unas dinámicas socioespaciales propias de nuestro tiempo en las que las grandes aglomeraciones urbanas acaparan buena parte de los procesos y crecimientos demográficos y económicos, las ciudades medias y pequeñas adquieren todavía mayor importancia gracias a sus capacidades de intermediación y de articulación territorial, con un papel indispensable en la generación de territorios equilibrados justo cuando la brecha entre las áreas urbanas y rurales se hace cada vez más grande y compleja. En medio de estos procesos llega la referida Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, cuyo reglamento apenas cuenta a la publicación de este artículo con un año y medio de vigencia.

Para el gobierno andaluz el principal objetivo de la nueva ley es el de reducir la maraña administrativa y actualizar y simplificar una política de ordenación del territorio cuyo cuerpo legal fue aprobado hace casi tres décadas y que se ha ido modificando sucesivamente, pero que no ha sido objeto de una ya inevitable actualización y modernización. En este contexto, la ley deroga o modifica hasta veinticinco normas y las leyes territoriales y urbanísticas anteriores, con voces muy dispares (y encontradas) acerca de sus objetivos y resultados, de las que en estas páginas se da buena cuenta. En lo referido a la perspectiva de las ciudades medias y pequeñas, estas siguen ocupando un espacio preferente en la ley, al menos en el papel.

En definitiva, este artículo realiza un pormenorizado repaso por la evolución del largo y prolífico marco legislativo en materia de ordenación del territorio en Andalucía desde la perspectiva de las ciudades medias y pequeñas y cómo los sucesivos planes han ido entendido las capacidades de dinamización y articulación de estas. En este sentido, aun con limitaciones, no se puede pasar de largo en el reconocimiento a una política enormemente compleja y muchas veces sin los merecidos medios que ha procurado un modelo territorial que probablemente dista mucho del escenario que tendríamos en su ausencia. Dejando de lado las referidas inoperancias, inevitables, es justo reconocer que al menos en los capítulos de análisis y diagnóstico los diversos planes aprobados en las últimas décadas han detectado con claridad la realidad territorial de estas. El hecho de que en los análisis haya estado presente este reconocimiento a los sistemas urbanos intermedios supone ya un paso muy positivo que estas páginas pretenden pone en valor, independientemente de que estas cuestiones se hayan traslado luego, con más o menos acierto y nivel de ejecución, a las propuestas.

En lo que respecta a estas últimas, el análisis que puede hacerse no es tan satisfactorio en tanto que la política de gobierno del territorio no ha sido capaz de gestionar de forma eficaz muchos de los procesos que han afectado a las ciudades medias y pequeñas andaluzas en las últimas décadas, especialmente durante el boom inmobiliario.

Sobre esta base, la política de ordenación territorial y urbanística se encuentra ahora inmersa en un proceso de renovación y actualización. Será interesante aprovechar este punto de inflexión para cambiar aquello que durante estos años no ha funcionado, sobre todo en lo referido a la capacidad de los instrumentos de planificación para hacer efectivas sus propuestas y actuar como verdaderos marcos reguladores de todas aquellas acciones que tanto desde instancias públicas como privadas tienen incidencia en el territorio. Es momento de reforzar ese carácter transversal e integral que caracteriza a la ordenación del territorio.

**EXTENDED SUMMARY**

The main purpose of this article is to evaluate how the regulatory framework for spatial planning in the autonomous community of Andalusia (Spain) has evolved over the last fifty years, on the occasion of the recent renewal of planning policy, currently immersed in a profound process of change and transformation of its bases and structures with the arrival of the conservatives to the regional government after decades of socialist governments and progressive coalitions. More specifically, the analysis presented in these pages focuses on the treatment of medium-sized and small cities in this regulatory framework, taking into account their weight within the Andalusian urban system and network, as nodes of articulation between large urban areas and rural areas.

The aim, therefore, is to find out how the treatment of these medium-sized and small cities has evolved in planning policy since the constitution of Andalusia as an autonomous community in the 1980s. With the 1983 Proposal for Regionalisation as the first milestone, a review is made of the different laws and plans that have been successively enacted since then until reaching the recent Law 7/2021, of 21 December, on the Promotion of Territorial Sustainability in Andalusia, which, although it maintains some of the contents of the previous legislative framework, represents the main change in territorial government policy in Andalusia since the 1994 and 2002 laws on territorial and urban planning respectively, which lapsed with the approval of this new law.

With different changes resulting from the evolution of the territorial reality and the public authorities' own conception of the territory, medium-sized and small cities have been the protagonists of an extensive body of legislation which, in the midst of these changes, maintains in these urban systems one of the fundamental pillars for the region and for its future development, as one of its most recognised elements of identity. Thus, in one way or another, the plans that have been approved in accordance with the legislation in force at any given time have focused attention on these cities, with greater or lesser success in the final practice, but with in-depth analyses and accurate diagnoses. The article's journey through these decades shows how the public administration has assumed this reality in theory, although it is true that in practice the results have been more disparate, less successful in general, although this has not prevented medium-sized and small cities from continuing to be a fundamental pillar in Andalusia's territory and in the exercise of its planning and management.

Among the successes is the accurate analysis and diagnosis of medium-sized and small cities and their territorial functions. A good example of this is the Territorial Planning Plan of Andalusia or different sub-regional planning plans, information on which is included throughout the article. With regard to the former, a specific chapter is devoted to the system of cities, with special emphasis on the intermediate, dense and diverse tier, an exceptional element in regional articulation. The article delves into the analysis of this document, which is now in the process of being revised, modified and updated.

Among the errors, the inability of territorial planning to prevent these intermediate cities from reproducing in recent years certain processes that have ended up being detrimental to them, above all in terms of their urban planning and internal characteristics, with inappropriate transformations that have often blurred the most identifying aspects of these intermediate urban realities.

Today, with the socio-spatial dynamics of our times, in which the large urban agglomerations monopolise a large part of the demographic and economic processes and growth, medium-sized and small cities acquire even greater importance thanks to their capacity for intermediation and territorial articulation, with an indispensable role in the generation of balanced territories at a time when the gap between urban and rural areas is becoming ever wider and more complex. In the midst of these processes comes the aforementioned Law for the Promotion of Territorial Sustainability in Andalusia, whose regulations have barely been in force for a year and a half at the time of publication of this article.

For the Andalusian government, the main objective of the new law is to reduce the administrative tangle and to update and simplify a spatial planning policy whose body of law was approved almost three decades ago and which has been successively modified, but which has not been subject to an inevitable updating and modernisation. In this context, the law repeals or modifies up to twenty-five regulations and previous territorial and town planning laws, with very disparate (and conflicting) opinions about its objectives and results, of which these pages give a good account. With regard to the perspective of medium-sized and small cities, they continue to occupy a preferential space in the law, at least on paper.

In short, this article provides a detailed review of the evolution of the long and prolific legislative framework for spatial planning in Andalusia from the perspective of medium-sized and small cities and how successive plans have understood their capacity for dynamisation and articulation. In this sense, even with limitations, we cannot overlook the recognition of an enormously complex and often undeservedly under-resourced policy that has provided a territorial model that is probably far from the scenario we would have in its absence. Leaving aside the aforementioned inoperations, which are inevitable, it is fair to recognise that at least in the analysis and diagnosis chapters, the various plans approved in recent decades have clearly detected the territorial reality of these areas. The fact that this recognition of intermediate urban systems has been present in the analyses is already a very positive step which these pages aim to highlight, regardless of the fact that these questions have later been transferred, with more or less success and level of execution, to the proposals.

As far as the latter are concerned, the analysis that can be made is not so satisfactory insofar as territorial government policy has not been able to effectively manage many of the processes that have affected Andalusian medium-sized and small cities in recent decades, especially during the real estate boom.

On this base, spatial and urban planning policy is now immersed in a process of renewal and updating. It will be interesting to take advantage of this turning point to change what has not worked during these years, especially with regard to the capacity of planning instruments to make their proposals effective and to act as true regulatory frameworks for all those actions that both public and private bodies have an impact on the territory. It is time to reinforce the cross-cutting and integral nature that characterises spatial planning.