
La política de ordenación del territorio de Andalucía

Josefina Cruz Villalón

1. Introducción

Exponer las transformaciones acaecidas en la ordenación del territorio en Andalucía en los últimos veinte años significa desarrollar prácticamente en su totalidad la propia política de ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma, pues con anterioridad apenas si había sido objeto de reflexión académica en nuestro propio entorno cultural.

Efectivamente, la Ordenación del Territorio, como actividad planificadora de ámbito supralocal, recibió un primer impulso en un buen número de países de nuestro entorno en los años cincuenta y sesenta, coincidiendo con la recuperación europea tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, no es sino a partir de los ochenta cuando esta política se consolida: en parte por el reconocimiento de la insuficiencia de la actividad planificadora en la escala local, por la propia expansión física de los fenómenos urbanos y la generación de conflictos territoriales que superan esta escala; en parte, por la falta de coherencia (y eficacia) de las distintas políticas sectoriales con incidencia en el territorio, que superponen sus objetivos y en ocasiones contrarrestan sus efectos; y en parte, también, por la emergencia de la preocupación ambiental y la consolidación de los objetivos del desarrollo sostenible, así como la creciente revalorización de los espacios naturales y rurales.

Todo ello lleva cada vez más al convencimiento de la necesidad de establecer unos criterios de planificación y gestión del territorio que supere a un mismo tiempo la perspectiva local y las distintas ópticas sectoriales.

Por ello, y sin menospreciar otros antecedentes, se considera que la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983 es la referencia más importante para las políticas de ordenación del territorio en Europa, tanto en la medida que está inspirando las políticas de ordenación del territorio en los distintos países miembros, como porque marca el punto de partida y establece una línea de continuidad con las políticas de ordenación del territorio que cada vez en mayor medida se está consolidando en el propio espacio europeo.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio define a ésta como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, orientada a conseguir un desarrollo equilibrado, mejorar la calidad de vida, gestionar responsablemente los recursos y usar racionalmente el territorio" y establece como sus principales objetivos: a) el desarrollo socioeconómico equilibrado; b) la mejora de la calidad de vida; c) la gestión responsable de los recursos naturales y culturales; d) la protección del medio ambiente; y e) la utilización racional del territorio.

Actualmente es asumido que la Ordenación del Territorio es una función pública de planificación supralocal

—haciéndose coincidir esa escala supralocal generalmente con la administración regional—, que tiene como objetivo propiciar un desarrollo territorialmente más equilibrado y un uso más racional o sostenible de los recursos naturales. Y de manera instrumental, la política de ordenación del territorio es una política esencialmente planificadora, cuyo objetivo es el de establecer la eficacia, coherencia y racionalización de las decisiones públicas y privadas con incidencia territorial.

2. La Ordenación del Territorio desde la perspectiva de la Unión Europea

La ordenación del territorio no es considerada por los países miembros de la Unión Europea como política sobre la que ésta tenga competencias directas. Sin embargo, está recibiendo una atención cada vez más creciente por parte de los responsables políticos y administradores europeos, en la medida en que, por una parte, la ordenación del territorio comparte metas y objetivos con la política ambiental, la política regional o la política agraria, por citar las más relevantes, en las que la UE sí es competente; y por otra, en la medida en que la ordenación del territorio es considerada, también, como un instrumento básico para avanzar en la cohesión económica y social europea.

Desde 1989 se han venido celebrando reuniones informales de ministros responsables en esta materia para analizar el papel que ha de jugar la ordenación del territorio en la construcción de Europa; sus avances se han ido exponiendo en sucesivos documentos, entre los que caben destacar *Europa 2000* y *Europa 2000+*, donde se han ido reconociendo los principales ejes de desarrollo, existentes y potenciales, de la Unión Europea.

Desde 1993 se viene elaborando la *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)*, que establece como principales metas a conseguir a través de la ordenación del territorio: a) la cohesión económica y social; b) el desarrollo sostenible; y c) la competitividad del territorio europeo en su conjunto. La Unión Europea pretende, a partir de los criterios que va estableciendo en estos documentos de carácter informal o directriz, coadyuvar desde la perspectiva territorial al alcanzar los objetivos de cohesión e integración

efectiva de los territorios que componen la Unión. Y, desde luego, no debe ser desdeñada la posibilidad de que en el medio plazo los objetivos de ordenación del territorio contribuyan a definir las políticas estructurales y financieras de la Unión Europea.

3. La Ordenación del Territorio desde la perspectiva española

Por lo que a nuestro ordenamiento jurídico hace referencia, la ordenación del territorio, como función pública diferenciada, aparece en España por primera vez en la Constitución de 1978 como competencia propia de las Comunidades Autónomas, y así es asumido en Andalucía tras la aprobación de su Estatuto de Autonomía.

La Constitución Española, en su artículo 148.1, dice textualmente: Las Comunidades Autónomas **podrán** asumir competencias en las siguientes materias:

1ª Organización de sus instituciones de autogobierno.

2ª La alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales ...

3ª Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

4ª ...

Por su parte, el Estatuto de Autonomía en su artículo 13 establece que "La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias:

1ª Organización y estructura de sus organizaciones de autogobierno.

2ª ...

...

8ª Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda

...

En consecuencia, la posibilidad de ejercer competencias en materia de ordenación del territorio por parte de la Constitución Española es plenamente asumida por la Comunidad Autónoma de Andalucía al establecerla como **competencia exclusiva**, y pasa así a convertirse no sólo en una competencia, sino en una responsabilidad de la Junta de Andalucía.

Con todo, el que nuestro ordenamiento jurídico reconozca a la ordenación del territorio como competencia propia de las Comunidades Autónomas no quiere decir que la Administración General del Estado no tenga capacidad para ordenar el territorio y cuente con competencias claramente ordenadoras del territorio. Todo lo contrario: Las competencias que la Administración del Estado mantiene sobre nuestras costas, la planificación hidrológica y de regadíos, el propio *Plan Director de Infraestructuras* aprobado en 1993, por citar los más evidentes, ponen de manifiesto que, si la competencia formal sobre la ordenación del territorio es propia de las Comunidades Autónomas, desde el Estado se ordena el territorio, sin hacer mención de la ordenación centralizada que se ha venido desarrollando en décadas anteriores. El reconocimiento de esta realidad no nos debe llevar sino a apostar claramente por disponer en la Comunidad Autónoma de Andalucía de un modelo territorial propio para que, entre otros cometidos, sirva para que el ejercicio que desde la Administración General de Estado se haga de ordenación del territorio sea coherente con la construcción de nuestro propio modelo territorial.

4. La política de planificación territorial en Andalucía (1982-1993)

La Junta de Andalucía emprendió desde los inicios del gobierno autónomo una política encaminada, primero, a reconocer su propia realidad territorial y, posteriormente, a desarrollar una política activa de ordenación del territorio, con la voluntad de racionalizar las decisiones de localización de las actuaciones públicas en un territorio considerablemente extenso e insuficientemente integrado y equipado.

Así, en 1983 se elaboró una primera propuesta de comarcalización, que no llegó a prosperar como instrumento de planificación territorial. Por el contrario, el

Sistema de Ciudades de Andalucía establecido en 1986 ha servido de base para la orientación de las políticas sectoriales públicas, particularmente para la localización de equipamientos y servicios de carácter supramunicipal (tales como transporte, sanidad, educación, etc), lo que ha resultado de gran trascendencia en un periodo en el que se conforma la estructura administrativa de Andalucía como Comunidad Autónoma y se hace frente a la dotación de un buen número de equipamientos de los que hasta entonces se carecía.

Desde la perspectiva de la planificación física de ámbito supralocal, se elaboraron también, entre 1986 y 1987, los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo*, de ámbito provincial, que han orientado las políticas urbanísticas para los suelos que deberían ser preservados de la urbanización por sus valores naturales, ambientales y/o paisajísticos. Asimismo, con la voluntad básicamente de orientar las políticas urbanísticas en un ámbito particularmente sensible y sometido a fuertes tensiones de desarrollo fueron aprobadas en 1990 las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*.

Puede decirse que esta fase culmina con la aprobación por el Consejo de Gobierno, en 1990, de las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Este documento realiza un diagnóstico de la realidad territorial de Andalucía, hace suyo el sistema de ciudades fijado en 1986 y, frente a divisiones previas de la región basada en realidades administrativas (provincias, Andalucía Oriental y Andalucía Occidental), identifica grandes unidades de ocupación, usos y gestión en Andalucía, que sintetiza en: a) áreas de montaña, b) campiñas y depresiones interiores, y c) litoral. Asimismo, las principales áreas urbanas son reconocidas como los ámbitos de mayor dinamismo territorial y económico y que han de exigir, por tanto, una atención particularizada. Finalmente, como su mismo nombre indica, este documento, establece las bases para la ordenación del territorio en la región y las estructura en los tres grandes sistemas reconocidos como los principales elementos del territorio: el sistema urbano-relacional, el sistema productivo y el sistema físico-ambiental.

Paralelamente, desde otras administraciones sectoriales se ha venido actuando en ese mismo sentido de la planificación, dentro lógicamente de su ámbito de competencia, ya se trate de la sanidad (el *Mapa de*

atención primaria de salud en Andalucía de 1985, o los *Planes Directores de Infraestructura Sanitaria*, de 1988) la educación (*Mapa escolar de Andalucía*, el primero de 1987) o actividades productivas. Por su importancia en la ordenación del territorio deben destacarse, la *Ley de Espacios Naturales Protegidos* (1989), por la que el 17% del territorio de la Comunidad Autónoma, más de 15.000 km² de su superficie, queda delimitada con esta consideración de espacios naturales protegidos. Asimismo, el *Plan Forestal Andaluz* (1989) que prevé la reforestación de un millón de hectáreas en el plazo de 60 años. Por su parte, las *Bases para el Desarrollo Rural de Andalucía* (1993) fijan, desde la perspectiva de la agricultura y en el marco de las nuevas políticas agrarias europeas, criterios de intervención y animación de las zonas rurales andaluzas, por otra parte, de gran importancia económica, social y ambiental.

Entre los instrumentos de planificación de las infraestructuras debe destacarse el *Plan general de carreteras* (1987) y el *Plan estratégico ferroviario* (1988). Posteriormente, en 1994 se inició la elaboración del *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía* (P.D.I.A.), cuya finalidad fue dar respuesta, y completar, desde la perspectiva de Andalucía y de los criterios emanados de su política territorial el *Plan Director de Infraestructuras* (P.D.I.) del Gobierno de la Nación, al que anteriormente se ha hecho referencia.

En suma, puede decirse que esta primera fase de Gobierno Autonómico se desenvuelve, desde luego, con una voluntad de planificación pública de las actividades que son competencias propias de la Comunidad Autónoma (o compartidas con la Administración General del Estado o las Corporaciones Locales), pero sin contar con instrumentos de planificación específicos, salvo los derivados de la Ley del Suelo.

En este contexto se estimó oportuno dotar a Andalucía de un marco jurídico que sustentara la actuación del Gobierno regional en materia de ordenación del territorio, de forma que no sólo se clarificara el marco competencial en esta materia dentro del Estado de

las Autonomías propio del Estado Español, sino que estableciera el sistema de planificación territorial en la región y actuara como elemento de coordinación de las políticas sectoriales con alcance territorial. A ello responde la *Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, aprobada en 1994 (LOTCAA, Ley 1/94).

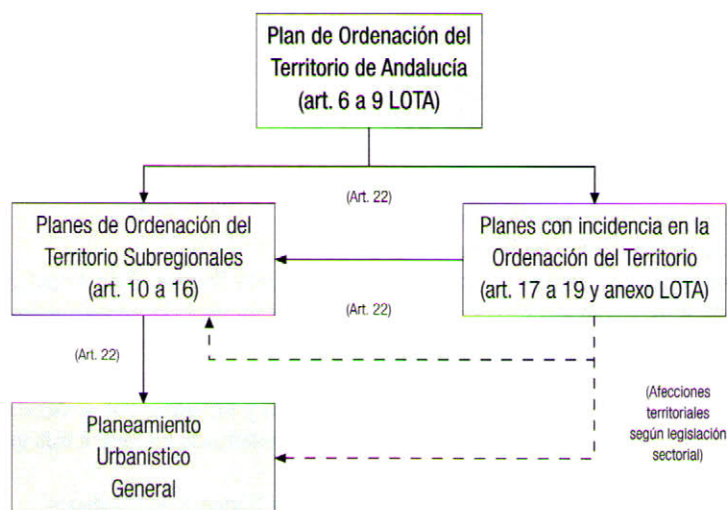
5. El sistema de planificación física en Andalucía

La LOTCAA fija en su artículo 2º los objetivos de la ordenación del territorio en Andalucía (*1. La Ordenación del Territorio tiene como objetivo contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado. 2. Son objetivos específicos en esta materia: a) la articulación interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma; b) La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socio-económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural*).

Es decir, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía pone el acento, en primer lugar en la articulación física de la región, y en segundo término en un desarrollo territorialmente equilibrado, que identifique las potencialidades económicas locales y que al mismo tiempo haga compatible este desarrollo socio-económico, territorialmente equilibrado, con la protección de la naturaleza y la del patrimonio histórico y cultural.

La LOTCAA establece un sistema de planeamiento a partir de las figuras de planificación territorial: el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía** y los **Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional** (art.5º)¹ e incorpora las restantes actividades de planificación, ya sean sectoriales o competencia de otras administraciones territoriales (local o estatal), al sistema de planificación al concederle la

1. Sobre el desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional puede verse "La política de Ordenación del Territorio en Andalucía, las áreas metropolitanas" en ESECA. Informe Económico Financiero de Andalucía, 1997, pp. 223-273.

Figura 1. **El Sistema de Planeamiento Territorial de Andalucía.**

condición de **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio** (Anexo de la LOTCAA). La Ley establece los procedimientos mediante los cuales estas otras planificaciones han de justificar la coherencia de sus contenidos a los del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a las determinaciones de los planes de ámbito subregional. De igual modo se establecen los mecanismos de relación entre la planificación territorial y la urbanística, al fijar la primera determinaciones con distinto grado de vinculación (Normas, Directrices y Recomendaciones) para la segunda.

De esta forma, la LOTCAA establece los mecanismos de planificación integral del territorio en Andalucía. Los instrumentos derivados de esta Ley han de asumir el difícil reto de proporcionar un marco de planificación global para Andalucía y al mismo tiempo ser respetuosa con las competencias que en planificación con afectación territorial tienen otras administraciones, ya sean sectoriales o territoriales. La LOTCAA no pretende reemplazar a las políticas sectoriales, ni usurpar las competencias de otras administraciones territoriales, sino proporcionarles un marco de referencia a sus actuaciones, de forma que

se establezca una coherencia entre los contenidos de los planes sectoriales y urbanísticos y lo establecido en la planificación territorial, a través de sus instrumentos de planificación.

Por estas mismas razones, y de acuerdo con la LOTCAA, los principios de participación, cooperación y concertación son los que han de regir los procesos de elaboración y tramitación de los planes territoriales.

6. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

En el momento actual se está elaborando el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que ha de ser el primer Plan de Ordenación del Territorio del que se dote la Comunidad Autónoma.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha de constituir la columna vertebral de la planificación territorial en la región, tiene que establecer los elementos básicos para la organización y estructura del

territorio de la región y ha de ser el marco de referencia territorial para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general (art. 6º de la LOT-CAA). Y ello, como se acaba de indicar, sin invadir el marco de planificación propia que deben ejercer las distintas administraciones sectoriales y territoriales que concurren en nuestra geografía.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha partido de cuantos antecedentes en la materia se dispone en la Comunidad Autónoma, particularmente del documento *Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía*, de 1990, así como del análisis de los aspectos territoriales contenidos en los distintos planes y programas estratégicos sectoriales que afectan a Andalucía, de entre ellos de manera especial los planes económicos, los ambientales y los de infraestructuras.

A la fecha, ha sido aprobado por su Comisión de Redacción y sometido a información pública el documento *Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (septiembre de 1998), cuya aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno, a partir de estas Bases se elaborará el plan propiamente dicho, que también deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno, y que tendrá que elevarlo al Parlamento para su conocimiento.

A partir de un diagnóstico de la realidad territorial de Andalucía y del reconocimiento de sus principales debilidades y potencialidades, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se plantea tres grandes objetivos:

- a) Contribuir al desarrollo económico y al bienestar social, de forma equilibrada en todo su territorio.
- b) Articular físicamente Andalucía, tanto a la propia región, como a ésta con el exterior.
- c) Potenciar el uso sostenible de los recursos naturales y culturales.

En esta fase denominada de *Bases y Estrategias*, que viene a ser similar a una fase de Avance del Plan, se ha establecido un Modelo Territorial y se han desarrollado los principios rectores, o grandes estrategias, que habrán de permitir su consecución.

7. Un Modelo Territorial para Andalucía

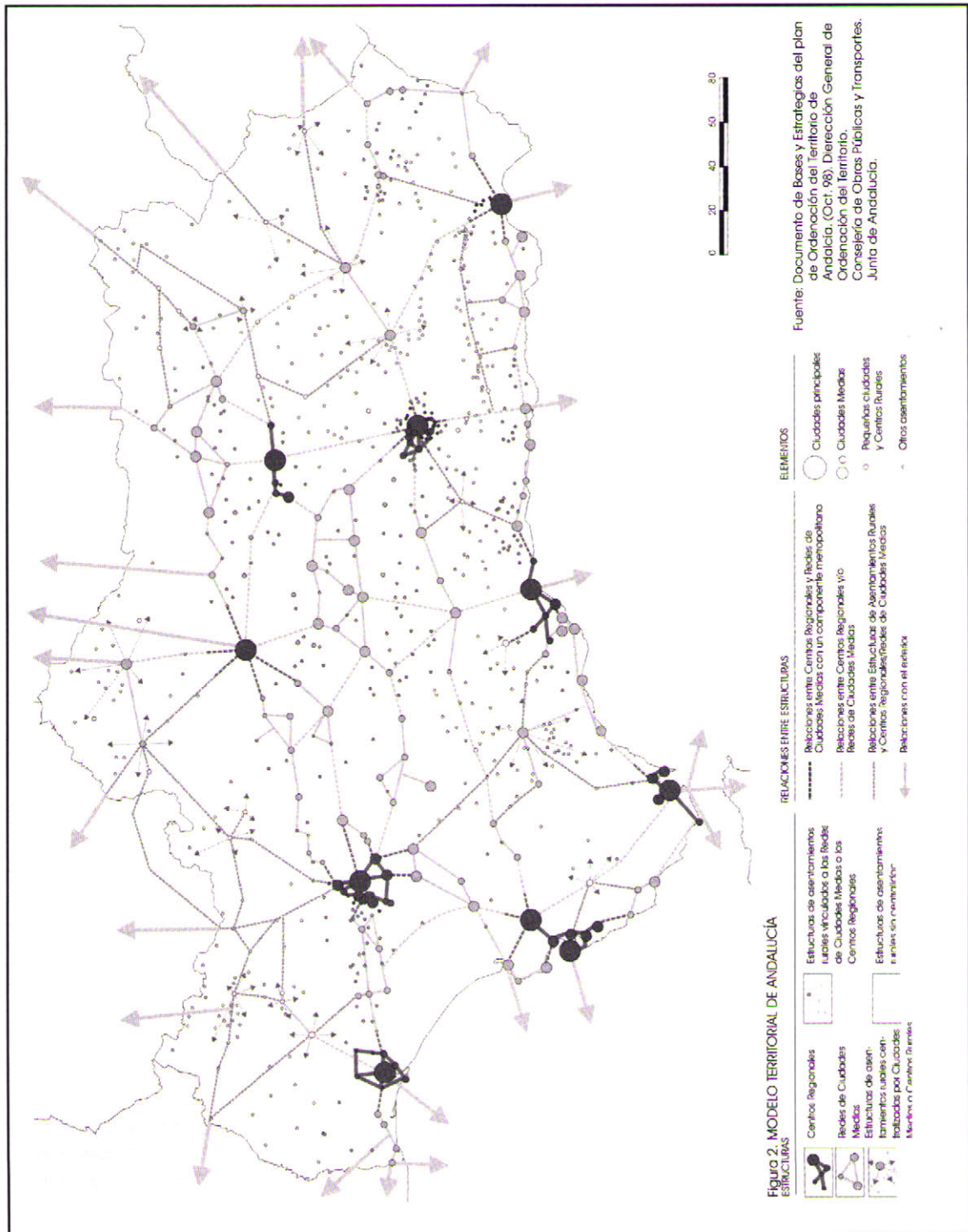
El Modelo Territorial de Andalucía --que debe ser interpretado como la imagen deseable de orden territorial en el medio plazo y cuya función es la de servir de referencia al conjunto de las actividades sectoriales, públicas y privadas, que se desarrollen en Andalucía-- se ha construido en base a tres grandes elementos:

- a) El Sistema de Ciudades.
- b) El Sistema de Relaciones, internas y externas.
- c) La Base Natural y Económica diferenciada de Andalucía.

Y se apoya en tres grandes principios o criterios rectores:

- 1º) La diversidad natural y cultural de Andalucía, así como el aprovechamiento de las potenciales endógenas del territorio. Este principio se fundamenta, lógicamente, en el diagnóstico previo y es válido tanto para la base natural y económica de Andalucía, muy diversa, extensa y contrastada, como para su sistema de ciudades, diverso en tipologías, tamaños e historia.
- 2º) El uso sostenible de los recursos, es decir, en la consideración de que los procesos de urbanización y de desarrollo económico no sólo dependen, sino que también han de favorecer, la correcta gestión de los recursos naturales, más aún en una región como la andaluza en la que sus actividades económicas más pujantes se encuentran

Figura 2. **Modelo territorial de Andalucía.**



estrechamente vinculadas a sus propios recursos naturales (agricultura intensiva y turismo).

- 3º) La cooperación territorial, como criterio dinamizador y potenciador de sinergias en un territorio extenso como el de Andalucía y relativamente poblado, pero que mantiene una débil cohesión económica entre sus distintos sectores económicos y sus diferentes territorios.

El Modelo Territorial de Andalucía es, pues, la imagen más acabada y propositiva en relación a la ordenación de su territorio de la que se ha dotado Andalucía, hasta la fecha de hoy. Y en la descomposición de sus principales componentes cabe hacer los siguientes comentarios:

- 1º) La Base Natural y Económica, expresada a través de las Unidades Territoriales del Modelo. El Modelo distingue seis grandes unidades territoriales: Litoral, vegas interiores, campiñas, unidades forestales, unidades de vocación forestal y el sureste árido. Lógicamente, ha sido necesario proceder a una reducción de la diversidad existente en la región, pero al mismo tiempo se ha producido un enriquecimiento de este soporte territorial en relación al contemplado por las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, de 1990.

La intencionalidad del Modelo Territorial al establecer esta base territorial es reconocer la distinta base económica que soportan cada una de ellas, las diferencias que se establecen en las formas, tamaño y densidad de los asentamientos, su capacidad de carga para el desarrollo de las distintas actividades económicas o los riesgos naturales que les afectan con mayor intensidad. Y a partir de ahí establecer estrategias de actuación diferenciadas en cada una de ellas.

- 2º) El Sistema de Ciudades. El Modelo Territorial parte del reconocimiento de la diversidad y riqueza de asentamientos urbanos en Andalucía y su relativamente bien equilibrada distribución en el territorio. El Modelo Territorial, en relación, al sistema de ciudades, establece tres niveles de organización y jerarquía:

a) Los Centros Regionales. El Modelo apuesta por la consolidación de un sistema polinuclear en el primer nivel de la jerarquía, constituido por las diez grandes ciudades andaluzas y sus áreas de influencia. Cada Centro Regional no se identifica, pues, únicamente con la ciudad cabecera, sino con el conjunto de su entorno metropolitano o área de influencia, que constituyen (con matices) una ciudad funcional, una unidad del mercado, de vivienda, trabajo y prestación de servicios.

b) Las Redes de Ciudades Medias. Forman, sin duda, uno de los aspectos más peculiares de la realidad territorial de Andalucía y en los que puede sustentarse la vertebración regional y el equilibrio en la distribución de población y actividades. La propuesta del Modelo Territorial no es tan sólo el reconocimiento de estos núcleos de población de forma aislada, sino su capacidad para formas estructuras urbanas intermedias, que aprovechen sus sinergias y contribuyan a articular y dinamizar el territorio en el que se ubican.

c) Los Asentamientos Rurales, aunque debilitados por los procesos demográficos regresivos de las últimas décadas, constituyen aún un denso entramado en el que se debe sustentar el mantenimiento de población en extensas áreas andaluzas, que significa también la conservación de actividades tradicionales, su patrimonio natural, cultural y arquitectónico y sus paisajes.

- 3º) El Esquema Básico de Articulación Regional. En función de las estructuras urbanas intermedias identificadas en el Modelo, así como de las jerarquías establecidas, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía propone un esquema básico de articulación regional que ha sido desarrollado por el *Plan Director de Infraestructuras* (1997-2007), elaborado en paralelo al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Estas imágenes son finalmente completadas con las propuestas de integración exterior de Andalucía, tanto con el resto de la Península Ibérica, como con el resto del espacio europeo y el norte de África.

Figura 3. Esquema básico de articulación regional.

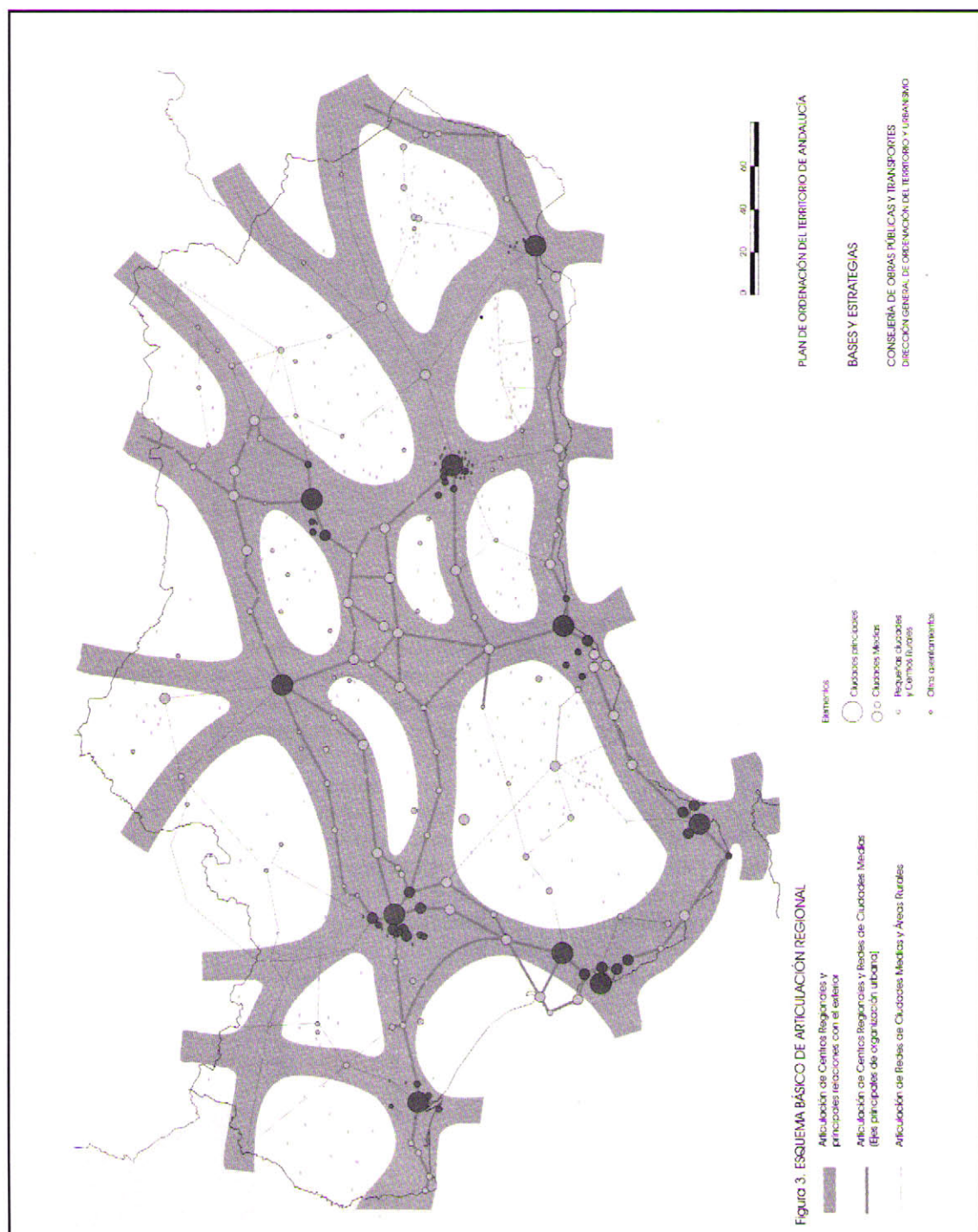


Figura 4. La integración exterior de Andalucía con el resto de la península ibérica y norte de África/Magreb.

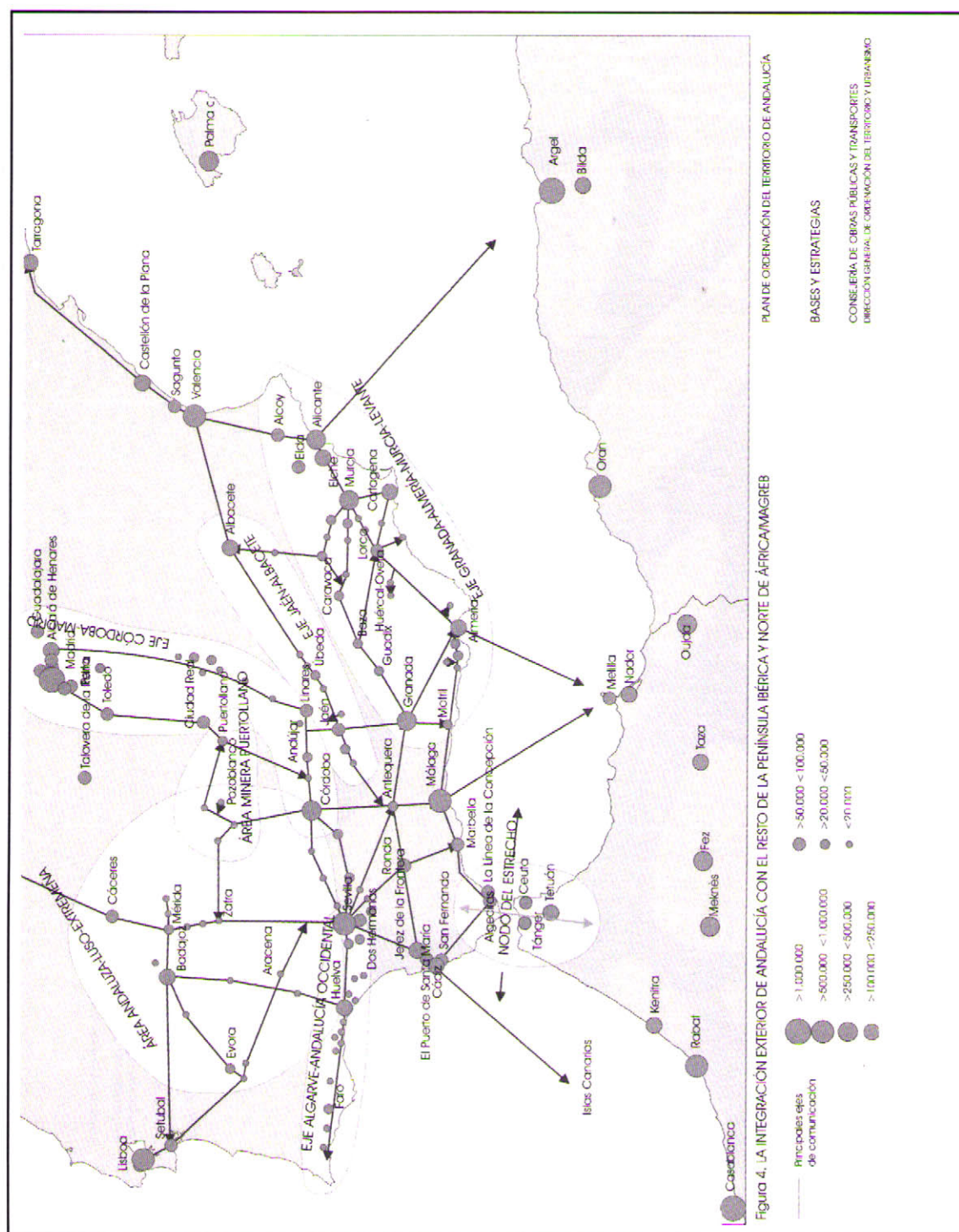
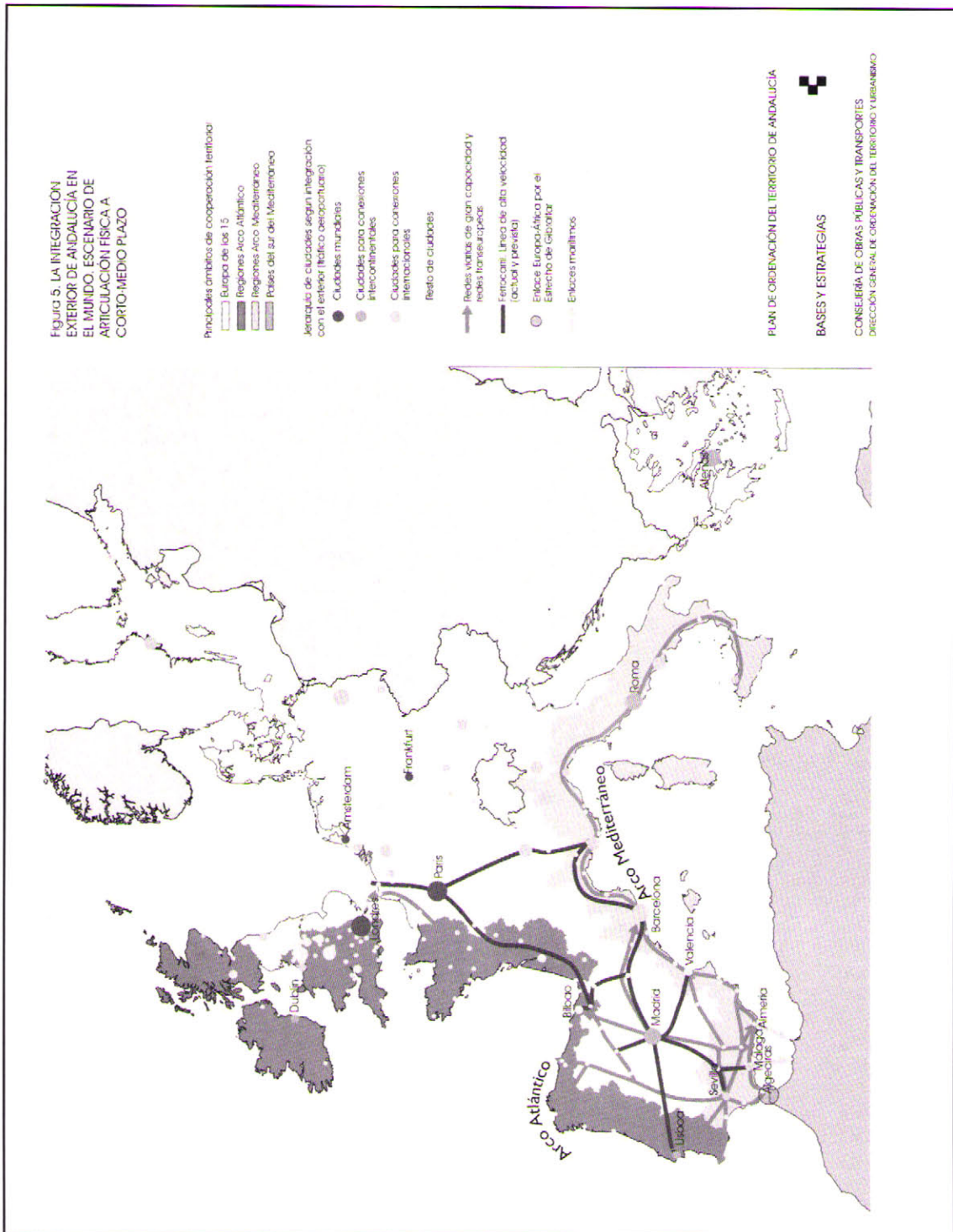


Figura 3. Esquema básico de articulación regional.



España en general, y Andalucía en particular continúan manteniendo una posición periférica en el espacio europeo, tanto por su posición geográfica como por su débil integración económica histórica en dicho espacio, y ahora reforzada desde la incorporación a la Unión Europea de nuevos Estados Miembros del Norte y Centro de Europa. Así, la integración de Andalucía en los denominados ejes (de desarrollo) del Arco Atlántico y del Arco Mediterráneo es más una integración física que fáctica, que sólo podrá hacerse realidad en la medida en que se incrementen las relaciones de Andalucía con los territorios de su entorno inmediato, y se refuercen también las sinergias de cooperación con dichos territorios.

Pero Andalucía ocupa, sobre todo, una posición estratégica, una posición central, en las relaciones de Europa con el Norte de África. Y es este papel geoestratégico el que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía quiere poner de manifiesto y del que deben derivarse un conjunto de estrategias territoriales para Andalucía en general y para sus territorios fronterizos en particular.

En cualquier caso, el Modelo Territorial propuesto es un modelo que se encuentra todavía sometido a discusión y por tanto al enriquecimiento que puede producirse sobre su estructura y contenidos; y además pretende ser en toda su trayectoria, como modelo a medio-largo plazo que es en primer lugar, un modelo flexible.