

LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Gonzalo Acosta Bono

Dirección General de Ordenación del Territorio

La reflexión que se sugiere en este artículo reúne dos conceptos (planificación y región) que precisan algunas consideraciones previas. Por una parte, Andalucía como territorio unitario objeto de políticas tiene una constitución reciente, consecuencia de la organización del Estado en Comunidades Autónomas y la correspondiente dotación de órganos de gobierno e instituciones en el marco del Estatuto de Autonomía (1981). Con anterioridad, la dimensión regional del desarrollo estaba prácticamente ausente en las políticas estatales, debiendo considerarse más como receptora pasiva de una serie de actuaciones, que como objeto en sí de políticas de desarrollo.

Por otra parte, la planificación —como función pública— se entiende como una forma específica de manifestación de voluntad y actuación que pretende dirigir procesos y toma de decisiones mediante la incidencia en la libertad de decisión de los destinatarios. Su origen moderno está vinculado a la aparición del Estado social de derecho, y a la necesidad de hacer frente a la organización de diferentes servicios y prestaciones públicas a los que la población, en su conjunto, tiene derecho reconocido (educación, transportes, vivienda, sanidad, calidad de vida...). Su actividad comporta una intención propositiva, incluyendo elementos de previsión, acciones y medidas dirigidas a la consecución de objetivos y a fijar conductas, no sólo para la administración, sino también para la ciudadanía. Los instrumentos de intervención son, unos de carácter preventivo, la regulación general de usos y actividades (a través de planes de ordenación), y otros de carácter ejecutivo (mediante inversiones públicas).

La planificación es un instrumento habitual en diferentes políticas, pero es interesante resaltar el carácter sectorial o integral con que esté concebida. A una administración tradicionalmente organizada por sectores de actividad, le corresponde una producción normativa y de planificación igualmente parcelaria. Los resultados que se derivan de esta concepción se han puesto de manifiesto repetidas veces, y han generado fórmulas que, frecuentemente, no han ido más allá de procedimientos de coordinación interadministrativa con mejores o peores resultados. La perspectiva territorial (de ordenación y gestión) es en gran medida también una respuesta a las insuficiencias de este modelo departamentalizado y estanco. La des-

centralización en comunidades autónomas, pese a la ocasión histórica que supuso para una organización administrativa moderna y eficaz, no ha superado esta concepción; por el contrario, sus esquemas básicos tienen mucho de inercia y se han reproducido algunos de sus principales defectos.

La función planificadora se deriva de los principios de eficacia y coordinación (art. 103 CE) en cuyo desarrollo la Administración puede racionalizar su actuación conforme a un plan o programa. La planificación es una potestad, que sólo en el caso de la actividad económica se hace explícita en el Estatuto de Autonomía (art. 18) y posteriormente, la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y los reglamentos de los fondos estructurales europeos van a exigir la elaboración de planes de desarrollo regional para poder acceder a estas fuentes financieras. Por lo general, el deber de planificar deriva de las previsiones instrumentales de determinados cuerpos legales (urbanismo, aguas, medio ambiente...).

Podría pensarse que para el estreno de unas instituciones creadas para el gobierno de un territorio, y el ejercicio de unas competencias administrativas formuladas por primera vez para un ámbito intermedio entre la escala estatal y la municipal —del que con anterioridad se carecía de una visión integrada y consciente de sí—, la planificación sería un ejercicio de máxima prioridad. Así podría considerarse si se tiene en cuenta la proliferación de documentos, en todas las áreas competenciales, que se han producido en los quince años transcurridos desde la constitución del primer Gobierno autonómico. Pero conviene profundizar en esta primera valoración, producto del simple registro documental de los autodenominados planes (a veces, programas), y aproximarnos a un análisis más cualitativo de su eficacia para la gestión y coordinación de las actuaciones públicas.

ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ANDALUCÍA

El proceso seguido por la Administración Andaluza difiere de las del resto de las CC.AA. en la medida que, antes de la promulgación de una ley propia que defina un sistema de planificación coherente y ordenado para el gobierno del territorio, ha acumulado iniciativas de distinta índole (programas económicos regionales, de planificación sectorial, de directrices territoriales y de cobertura de planeamiento urbanístico). En el caso de Andalucía se trata de la *Ley 1/94, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA)*, a la que dedicaremos alguna atención. Esta experiencia no sólo ha proporcionado un mayor conocimiento de los hechos sino también su interpretación en relación al ejercicio de las diferentes competencias y a un posible modelo de ordenación física regional.

La expresión más acabada de estas referencias se encuentra en las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, aprobadas por el Consejo de Gobierno en marzo de 1990. No contienen todos los elementos propios de un plan, pero interpretan la conformación territorial de la región, realizan el diagnóstico sobre su integración y cohesión, proponen estructuras y sistemas regionales de articulación y proporcionan criterios, estrategias y prioridades territoriales para la actuación pública. A su vez, las BOTA recogen las experiencias continuadas y diversas de planificación (integral, multisectorial o sectorial) y de variado alcance territorial (regional/subregional), aportando cada una de ellas elementos significativos para un orden territorial a escala regional.

La *Propuesta de Comarcalización* (1983), y el *Sistema de Ciudades* (1986) son los más significativos antecedentes, que pese a su carácter indicativo han tenido una cierta influen-

cia en diferentes políticas y programas de actuación pública, en particular los relacionados con diversos servicios públicos (educativos, sanitarios, asistenciales, espacios públicos, o deportivos).

Ha sido, sin embargo, en el ámbito de las infraestructuras donde las propuestas territoriales han tenido mayor incidencia. El *Plan General de Carreteras* (1986), el *Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía* (1986), o los primeros borradores del *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía* (1994), que incorporó las referencias más actualizadas y completas de las Bases de 1990. En su elaboración final se ha adaptado a los procesos de planificación territorial regional y subregionales, contribuyendo por su parte a la formulación de estrategias territoriales para la articulación de la Comunidad Autónoma.

La planificación económica regional tiene su primer precedente en 1984, y posteriormente ha conocido tres nuevas ediciones. En estos planes, la perspectiva territorial está cada vez más presente, de acuerdo con las exigencias derivadas de la política regional de la CEE, cuya intervención financiera mediante fondos con finalidad estructural está teniendo consecuencias inmediatas sobre la propia actividad planificadora en Andalucía. El *Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-94* (PADE), o el actual *Plan de Desarrollo de Andalucía-Horizonte 2000*, son base para los Marcos Comunitarios de Apoyo, contempla como uno de los ejes prioritarios el referido a la integración y articulación territorial. A partir de ellos se han presentado algunos *Programas Operativos* de varias comarcas, así como documentos de estrategia económica concebidos como instrumentos sectoriales del PADE: el relativo al sector turístico (*Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía*, 1993), otro al sector energético (*Plan Energético de Andalucía*, 1993), y el correspondiente al sector industrial (*Programa Industrial para Andalucía*, 1994). En la actualidad algunos de estos planes son objeto de nuevas formulaciones o revisiones.

El tratamiento de los recursos naturales básicos se ha visto potenciado, por una parte, con la promulgación de la *Ley 2/89 de declaración de espacios naturales protegidos*, que afecta al 18% del territorio y los consiguientes instrumentos (*Planes de Ordenación de Recursos Naturales* y *Planes Rectores de Usos y Gestión*). Por otra, la aprobación del *Plan Forestal de Andalucía* (1989) y su puesta en marcha va a implicar a largo plazo transformaciones en el uso del suelo en favor de las formaciones del bosque mediterráneo, a las que contribuirán las medidas de la reforma de la Política Agraria Comunitaria, por ejemplo con la sustitución de la agricultura en áreas agrícolas marginales. El impacto de dicha reforma sobre el medio rural requerirá, no obstante, una especial atención a los procesos socioeconómicos que han de derivarse, y prever modelos territoriales social y ambientalmente sostenibles. En este propósito se sitúa el *Plan de Desarrollo Rural Andaluz* (1993), finalmente no aprobado como tal, aunque sí implementadas algunas de sus medidas. El *Plan Andaluz de Medio Ambiente* (1997) compendia las líneas de actuación de este departamento con un sentido integrador.

Hay que citar, en otro orden, el importante esfuerzo en materia de *planeamiento urbanístico*, extendiéndose al 80% de los municipios y casi al 95% de la población, y por dotar de coherencia territorial los procesos de planeamiento municipal. Especial importancia han tenido las iniciativas orientadas al tratamiento del suelo rústico (los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico* y *Catálogo de Espacios Protegidos de ámbito provincial*, 1986-87), o del litoral, sin duda uno de los espacios donde mejor se perciben los elementos

de crisis del modelo contemporáneo de ocupación del territorio (*Directrices Regionales del Litoral Andaluz*, 1990), así como otros planes de ámbitos más específicos.

En el mismo sentido hay que señalar las iniciativas en torno a las principales ciudades que progresivamente van adquiriendo una dimensión metropolitana, al igual que determinados tramos litorales. En estos casos la organización tradicional del territorio queda rápidamente desfasada por el funcionamiento de estos espacios como regiones urbanas, dinámicas y complejas. Las relaciones de movilidad residencia-trabajo y residencia-consumo están en rápida transformación y condicionan decisivamente su crecimiento, y el de los asentamientos de su ámbito de influencia. Las respuestas desde los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal se revelan insuficientes. Por ello, se han desarrollado diversas iniciativas de *directrices de coordinación metropolitanas* que, a partir de la LOTA irán adoptando la forma de Planes Subregionales. El esfuerzo por la definición de las estructuras y sistemas de alcance supramunicipal y la efectiva intervención pública sobre ellos, es el reto de una nueva forma de entender e interpretar la ciudad y el territorio.

VALORACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

Las iniciativas de planificación han sido ciertamente profusas, alcanzando a todo tipo de ámbito competencial; así se reconoce en el PADE 1995-98, cuando afirma que los «planes sectoriales y horizontales han significado un vasto ejercicio que no tiene referente inmediato en otras Comunidades Autónomas». Ello en sí mismo es sumamente valioso por cuanto comporta de reflexión ordenada para dirigir el ejercicio de unas determinadas funciones y responsabilidades, y condición necesaria para cualquier tipo de ejercicio de coordinación intersectorial.

Conviene, sin embargo, analizar algunas características de estas actividades de planificación, y, más aún, en el marco de una política de desarrollo territorial, en la que todas, en mayor o menor medida, son coadyuvantes.

- En primer lugar habría que reconocer una cierta ligereza al denominar plan o programa a muchas iniciativas que no reúnen los requisitos mínimos para ello, agravado en aquellos casos que no se fundamentan en una norma reguladora. El uso de técnicas y métodos de planificación sin que previamente se hayan establecido sus características, procedimientos y mecanismos de evaluación, justificarían unos resultados, obviamente, muy desiguales.
- Entre las utilidades que justifican la elaboración de un plan o programa, ha podido primar, en no pocos casos, la función de mero instrumento de comunicación y difusión de una determinada política, más que su función básica de articulación de recursos y programación de medidas para asegurar el cumplimiento de unos determinados objetivos. También es frecuente que algunas de las iniciativas de planificación obedezcan a exigencias derivadas del acceso a instrumentos financieros, más que responder a necesidades intrínsecas para el ejercicio de una determinada política. En el primer caso, las carencias son notables, y en el segundo no son infrecuentes agregaciones simples de programaciones parciales que dejan al descubierto ciertas incoherencias internas.
- La desigual presencia de referencias y análisis territoriales puede obedecer a motivos muy diferentes. En algunos casos son inexistentes, en otros discordantes, o poco

fundamentadas. En cualquier caso, denota una insuficiente reflexión sobre el propio territorio, entendido como componente esencial y explicativo del propio diagnóstico y de las oportunidades que pueden derivarse para los objetivos y estrategias a adoptar¹. En una primera generación de planes se tuvieron más en cuenta los componentes territoriales que les afectaban (salud, carreteras), o en el caso de los planes más globales, al constituir una referencia útil para la síntesis programática. La planificación de infraestructuras o los de carácter económico más general son buenos casos de ello.

Tampoco debe perderse de vista el contexto en que se desenvuelve esta actividad planificadora. Asistimos a un fenómeno de cambios profundos en las formas de organizar el territorio, tanto por su magnitud como por lo concentrado en el tiempo. Para una región de las dimensiones de Andalucía (87.000 km², equivalente o superior a Países Bajos, Austria o Portugal), los resultados de estos procesos presentan realidades muy desiguales. Desde espacios en los que se producen un abandono de los sistemas productivos endógenos y la migración de la población hacia lugares con mayores expectativas, hasta determinados espacios que presentan elementos de crisis y deseconomías, tanto internas (de funcionalidad de las diferentes actividades) como externas (que requieren cuantiosas inversiones de mantenimiento para su desarrollo). Desde esta perspectiva, el territorio es un factor que debe estar necesariamente presente en los planteamientos estratégicos de las diferentes políticas.

EL MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La primera justificación y objetivo último de la Política Territorial, de la Ordenación del Territorio, proviene de la percepción de una organización territorial actual que no es satisfactoria y de la posibilidad de completarla o de corregirla. La desarticulación histórica de la región y en especial de ciertos espacios, las desigualdades en dotaciones sociales y calidad de vida, la polarización de la población y de las actividades productivas en algunos ámbitos concretos y el atraso estructural de otras áreas, el desaprovechamiento de recursos naturales y las rupturas de los equilibrios ambientales, son los principales problemas que se constatan a escala regional. Estas dinámicas generan múltiples tensiones y conflictos en los usos del suelo que ponen de manifiesto la necesidad de favorecer un modelo de organización territorial integrador, que apoye la consecución de un desarrollo económico y social duradero y el mantenimiento de los equilibrios ambientales básicos.

La Ordenación del Territorio se configura, pues, como uno de los principales instrumentos para las políticas de desarrollo regional, poniendo en juego sus recursos, oportunidades y potencialidades a fin de mejorar su posición e inserción en los contextos supraregionales. Sus objetivos se sitúan en el medio-largo plazo dirigiendo la actuación.

La madurez política e institucional que proporciona la amplia trayectoria de planificación descrita, permite que, con la Ley de Ordenación del Territorio, se pueda profundizar en los objetivos de una gestión responsable del territorio, dotando a la Comunidad de mejorados

¹ Pero también pone de manifiesto la débil influencia de las distintas referencias comunes aportadas desde una visión estratégica regional.

instrumentos de planificación y coordinación. Las consecuencias de la entrada en vigor de la LOTA debe representar una mejora sustancial de la actividad planificadora y posibilitar una mayor eficacia y eficiencia de la intervención pública. No hay que perder de vista, sin embargo, las limitaciones que se contienen en la propia ley al optar por un modelo de relación entre la planificación territorial, la urbanística y la sectorial, ciertamente débil, y que requerirá un desarrollo y aplicación adecuados.

La LOTA es, básicamente una ley de instrumentos, en la que a partir de unos principios básicos, se define un sistema de planificación con la finalidad de dotar de coherencia al conjunto de la actuación pública en su vertiente territorial. Participa, en este sentido, de la tónica dominante de las demás leyes autonómicas, aunque cada una de ellas presentan algunas peculiaridades.

Como en otras legislaciones autonómicas, el objetivo central es la redefinición del sub-sistema de planeamiento directivo de la Ley del Suelo (PDTC), creando un sistema autónomo y diferenciado del sistema de planeamiento urbanístico². Con este propósito la LOTA establece un sencillo sistema de planes que comporta en sí mismos la aplicación de los principios de coordinación, cooperación y participación que se declaran en la Ley.

- Crea, por una parte, dos instrumentos de ordenación integral: el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, y los *Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional*.

De otra parte, incorpora al sistema las actividades de planificación de la Junta de Andalucía a las que le otorga una consideración añadida. Son los denominados *Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio* que se relacionan en un anexo (planificación relativa a las infraestructuras de comunicaciones y del transporte público; planificación hidrológica y de los sistemas de abastecimientos de agua; planificación de las infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos; los planes de desarrollo y programas operativos; y los planes de ordenación de recursos naturales).

El plan de ámbito regional constituye —como en el conjunto de la experiencia comparada— la columna vertebral del sistema, siendo el referente básico de los restantes instrumentos de ordenación del territorio y de las políticas sectoriales, y para el conjunto de las decisiones que inciden en la organización del espacio regional. Asimismo, es el nexo de articulación con las políticas de incidencia territorial del Estado y de las que se definen en el marco europeo, tanto para integrarse en el marco supra-regional, como para contribuir a la definición de dichas políticas.

- La LOTA establece, asimismo, una serie de disposiciones relativas a determinados mecanismos de coordinación y cooperación, por una parte, y por otro, de organización para el ejercicio y aplicación de las competencias en materia de ordenación del territorio. Se trata del *informe de incidencia en la ordenación del territorio relativo a*

² Esta pretensión requiere algunas matizaciones, dado que la LOTA no define el papel del planeamiento urbanístico en la conformación del orden territorial. Ni es un instrumento de planificación territorial, ni tiene la consideración de actividad con incidencia en la ordenación del territorio. Las únicas menciones son para resaltar su subordinación a los POT subregionales y la exigencia de (auto)valoración de su incidencia en la ordenación del territorio.

las actividades de planificación que tienen esta consideración (Anexo 1 LOTA), distinguiendo entre las actividades promovidas por la Administración del Estado, y las promovidas por los organismos de la Administración Autonómica; y del *informe de incidencia en la ordenación del territorio relativo a las actividades de intervención singular* que se efectúen en ausencia de planes territoriales, o no contemplados en ellos.

Ambos informes habrán de analizar la coherencia de dichas actividades con determinados aspectos de la ordenación del territorio; esto es, según el caso, con el sistema de ciudades; las infraestructuras básicas del sistema de comunicaciones y de transportes; los usos del suelo y la localización de las actividades económicas; el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos; los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales.

- También prevé un instrumento de apoyo para favorecer la coordinación y la toma de decisiones, que es una de las novedades más destacadas en el contexto nacional y europeo: el *Sistema de Información Territorial*.
- Finalmente, respecto a la *organización administrativa*, la LOTA amplía las funciones y contenidos de las anteriores Comisiones Provinciales de Urbanismo y Comisión de Urbanismo de Andalucía, adaptando su propia denominación a esta nueva realidad.

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

Los principios anteriormente señalados tienen una extraordinaria importancia para la gestión pública, dado que la política regional es, en gran medida, de naturaleza territorial y, en este sentido, ha de estar dirigida a la configuración de un modelo territorial. Es decir, a la construcción de Andalucía en la perspectiva de su articulación y cohesión interna, la inserción plena en el espacio europeo, y el desarrollo socioeconómico equilibrado social y ambientalmente.

- El primero de dichos principios, la *planificación*, es clave. Difícilmente se pueden aplicar eficazmente los otros principios sin la mediación de un ejercicio previo, plasmado en un documento, por el que se hacen explícitos los objetivos y líneas de actuación de cada una de las políticas concernidas en la estructuración de un territorio. Es muy importante esta confirmación porque no en todos los ámbitos de gestión se ha desarrollado la cultura de la planificación para ejercer sus competencias y responsabilidades, o bien no cuentan con instrumentos adecuados en sus respectivos marcos legales. De manera que, generalizar la planificación a la actuación de las Administraciones Públicas, es un dato muy significativo. De hecho en Andalucía existen muchos «planes» que, frecuentemente, carecen de la formalidad necesaria para precisar su capacidad y alcance.

Lo que interesa destacar ahora es la autolimitación de la LOTA. Del análisis del texto legal se deduce que previamente han de existir tales planes regulados en su propia legislación, y si están incluidos en el anexo I de la Ley, entonces «... *tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio*». Es decir, no se legisla para aplicar el principio de planificación a deter-

minadas actividades, sino para otorgar a las existentes un cierto valor añadido en cuanto a contenido y procedimiento³.

- De alguna manera, el resto de los principios se hacen operativos con la propia existencia de planes que han de regirse por dichos principios, incorporando los mecanismos de participación, coordinación y cooperación en el propio proceso de planificación. La *coordinación* está explícitamente aludida al requerirse la formulación del plan por parte del Consejo de Gobierno (máxima instancia de coordinación de políticas) y mediante el mecanismo de informe de coherencia. La *participación*, en cambio, no se concreta para las actividades de planificación con incidencia territorial (sí para los planes territoriales); y hubiera sido oportuno, siendo como son tan desiguales los procedimientos de participación pública, o la participación de órganos colegiados en su tramitación, y menos aún la existencia de una Comisión de Redacción como la prevista para los planes territoriales.
- Mención aparte merece el principio de *cooperación*, que comporta la voluntad no sólo de asistir a procesos de planificación (mediante los mecanismos de coordinación), sino de compartir decisiones y el desarrollo y ejecución de las previsiones de los planes (lógicamente multiobjetivos). Por tanto, algo que también debe afectar a los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía. Sin embargo, sólo se alude a la cooperación (y la concertación), y esto es muy importante, en cuanto a las relaciones con la Administración del Estado y con las Corporaciones Locales, aunque se limita a dos aspectos: por una parte, en relación a las actividades de planificación promovidas por el Estado que también se somete a informe de coherencia territorial, apelándose en caso de discrepancias a fórmulas de resolución que incluye la constitución de «...comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios...». En relación a la Administración Local, para garantizar su participación en la elaboración de los planes territoriales y sus modificaciones.

FORMULACIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Andalucía se encuentra en estos momentos en el proceso de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio para la región. Se trata de un hecho excepcional en su historia⁴, asociado a su capacidad de autogobierno, e inserto en el proceso de definición de la Comunidad como espacio político, cultural y económico, y, por tanto, una oportunidad para expresar su proyecto de futuro de forma coherente e integrada.

Hasta la LOTA, la política territorial de la Comunidad Autónoma se ha venido expresando mediante propuestas indicativas que no estaban respaldadas de forma suficiente por

3 La opción en otras Comunidades ha sido incorporar en la legislación de ordenación territorial, y en su sistema de planeamiento territorial, instrumentos de planificación sectorial, con denominación más o menos coincidente pero finalidades similares. Por ejemplo, Planes Territoriales Sectoriales (Cataluña, País Vasco); Planes Directores Sectoriales (Balears, Cantabria); Planes y Proyectos Sectoriales (Navarra); y con el mismo sentido de coordinación intersectorial, los denominados Programas Coordinado de Actuaciones (Madrid), o los Planes de Acción Sectorial (Valencia). No es el caso de Andalucía, y ello puede representar una pérdida de oportunidad para consolidar esta técnica de la intervención pública.

4 Andalucía fue, junto con Aragón y Galicia, una de las regiones en las que la Administración Central inició en 1978 los primeros trabajos de elaboración de un PDTC regional. La contradicción que ello suponía para la andadura autonómica justifica que quedaran paralizados, e incluso políticamente cuestionados.

un marco jurídico que determinara su capacidad de influir —y de vincular— al conjunto de la acción pública. Tres han sido los principales ejes en torno a los que han girado sus principales aportaciones:

- Proponer un modelo de organización del territorio dirigido a garantizar el acceso igualitario a bienes y servicios esenciales mediante la mejor localización de equipamientos públicos esenciales. Es la denominada propuesta del Sistema de Ciudades y Ámbitos Funcionales, inicialmente formulada en 1986, y posteriormente recogida en las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, aprobadas por el Consejo de Gobierno en 1990.
- Establecer un modelo de organización de los sistemas y redes de infraestructuras de comunicaciones dirigido a la articulación física de la región cuya principal aplicación se produjo en el *Plan de Carreteras* de 1986.
- Establecer un conjunto de directrices y normativas de tipo urbanístico de alcance supramunicipal, con la finalidad de dar coherencia a los procesos de planeamiento urbanístico municipal que de forma masiva se han venido produciendo desde los primeros años ochenta. Los instrumentos más destacados son los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de ámbito provincial* (aprobados definitivamente entre 1986-87, y las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* (Decreto 118/1990 de 17 de abril).

En este contexto hay que situar la decisión de formular el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuyos contenidos y objetivos vienen establecidos de forma genérica en la LOTA, pero que corresponde a este acto (Decreto 83/95, de 28 de marzo) su concreción material⁵. Una de las funciones que se derivan de la flexibilidad de los instrumentos de planeamiento directivo (heredada de las previsiones de la legislación urbanística para los PDTC), es la capacidad para determinar desde la formulación del Plan la concreción de aspectos metodológicos (de forma muy significativa la previsión de «*bases y estrategias*» como fase preparatoria), plazos, organismos que deben intervenir en su elaboración (y, en caso de los planes subregionales, el ámbito territorial). Es decir, aspectos sustanciales que la LOTA difiere al acto formal de decisión inicial o formulación (que corresponde al Consejo de Gobierno) adquiriendo valor reglamentario.

Del procedimiento de elaboración y tramitación es interesante destacar algunos aspectos:

- En aplicación de los principios de participación, cooperación y concertación establecidos por la LOTA, una de las medidas que debe establecerse en la formulación del Plan es la determinación de las funciones y composición de la *Comisión de Redacción*. Ésta se concibe como un órgano colegiado que ha de proporcionar los criterios de redacción del plan y las opciones estratégicas del mismo, función en la que deben corresponsabilizarse, garantizando su presencia, los organismos cuyas políticas contribuyen a la construcción del orden territorial pretendido.

5 No es una técnica nueva; ya para los PDTC de la legislación del suelo reformada en 1975 se procede de igual forma, entendiéndose que se produce un desarrollo reglamentario expreso y aplicado a tan singular hecho.

Desde esta perspectiva adquiere una especial relevancia la participación de la Administración del Estado y la representación de las Administraciones Locales (en este caso articulada a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias), en la medida que ellas tienen competencias directamente responsables de la organización y funcionamiento de componentes del sistema territorial (por ejemplo, infraestructuras de transportes de interés general, o el urbanismo, respectivamente).

- Derivado de los principios citados son igualmente importantes, los *procedimientos de información pública* que garantiza la LOTA en unos plazos mínimos, pero que pueden ser ampliados en el acto de la formulación. De hecho, en la fase preparatoria denominada *Bases y Estrategias*, se regula un proceso participativo (no previsto en la LOTA), similar al establecido para la fase del Plan propiamente dicho, y que viene a reforzar el principio de participación.
- Además de la Comisión de Redacción, también intervienen en su tramitación otros órganos colegiados. Por una lado, la *Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía*, máximo órgano consultivo y de participación, y la *Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos*, por sus funciones vinculadas a la planificación económica y presupuestaria.
- La LOTA establece, finalmente, la *remisión del Plan al Parlamento* para su aprobación, aunque este aspecto ofrece aspectos dudosos sobre el alcance de tal medida⁶. En todo caso, la trascendencia de este Plan sugiere en todo momento la máxima transparencia y actitud de consenso, en el que la instancia parlamentaria no puede quedar al margen.

EL CONTENIDO SUSTANTIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

El contenido del Plan participa de la orientación general que este tipo de planificación tiene en la experiencia española y europea. En el Decreto de Formulación, de acuerdo con las previsiones de la LOTA, se determina el contenido sustantivo del Plan, cuyos grandes bloques de determinaciones se refieren a:

- *La formulación de los objetivos y criterios de ordenación.* Basada en el diagnóstico de la situación actual, tendencias y perspectivas (en especial las que se derivan de su inserción en el espacio europeo), debe permitir una respuesta desde la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y el equilibrio de su desarrollo. Las determinaciones del Plan habrán de justificar el cumplimiento de una serie de condiciones que constituyen los objetivos finales que debe conseguir el modelo territorial:
 - contribuir al desarrollo socioeconómico de la región;
 - proporcionar al territorio la máxima articulación e integración, interna y con el exterior;

⁶ En el Decreto de Formulación queda aclarado que la aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno, siendo la tramitación por el artº 148 del Reglamento de la Cámara un acto de control del que se podrá derivar, no obstante, la adaptación del plan en un texto refundido final.

- hacer posible la renovación de los recursos naturales y la protección del patrimonio natural e histórico;
 - contribuir a la elevación y distribución homogénea de la calidad de vida y el bienestar social.
- *La definición de la estructura del territorio de Andalucía —integrada por los sistemas antes referidos—, y los criterios territoriales de ordenación.* Constituye la aportación más genuina de la ordenación del territorio, el objeto propio del Plan: la definición del *modelo territorial*. La estructura del territorio, como soporte del desarrollo socioeconómico, debe atender a los siguientes elementos básicos:
 - el sistema de ciudades, identificando asimismo las estructuras urbanas intermedias, y la definición de su jerarquía y funciones territoriales;
 - el sistema de comunicaciones y de las infraestructuras básicas;
 - la identificación de ámbitos y características del territorio como factor del desarrollo de las actividades productivas;
 - los criterios territoriales para el mejor uso, conservación y aprovechamiento económico de los recursos naturales.
 - *Las políticas y programas de intervención territorial.* La función que le asigna la LOTA al Plan es la de ser el marco de referencia territorial para los demás planes y actuaciones públicas con incidencia territorial. Las propuestas y criterios territoriales básicos que haya de adoptar el Plan han de ser formulados de tal manera que puedan ser asumidos y desarrollados por los planes territoriales de escalas superiores, o los de carácter sectorial.

Sobre el territorio confluyen todos los niveles de la Administración, con sus correspondientes responsabilidades y competencias. Una de las prioridades de la planificación territorial actual es la de establecer una coordinación entre los diferentes niveles de la administración (de base territorial y/o sectorial), de tal manera que se asegure que el ejercicio de cada competencia sea, en sus aspectos territoriales, fruto de la interrelación e integración en objetivos comunes.
 - *Las determinaciones sobre gestión y seguimiento.* Como ya se ha dicho, la planificación se entiende como un proceso continuo. Es, por tanto, un ejercicio permanente de evaluación de la realidad territorial para adoptar las determinaciones adecuadas. Deben establecerse, por tanto, las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan, así como las medidas para evaluar de forma periódica el grado de su cumplimiento.

LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN: EL DEBATE DE LOS OBJETIVOS

Para la consecución de los objetivos genéricamente formulados en la LOTA (la articulación territorial interna y con el exterior, por una parte, y por otra, la integración socioeconómica), el Decreto de Formulación considera como elementos de partida:

- *Las Bases de Ordenación del Territorio de Andalucía* (1990), debidamente actualizadas y revisadas;

- La integración de los aspectos territoriales de los planes y programas estratégicos elaborados por los distintos departamentos de la Administración;
- Las políticas de la Unión Europea y del Estado español.

Cada uno de estas referencias y antecedentes suponen una aportación necesaria y de gran interés para la elaboración del Plan. Sin embargo, para una adecuada integración de los mismos debe adoptarse además una posición inicial previa —hipótesis de trabajo, y objetivos— para orientar su redacción, entre cuyos aspectos cobran especial interés los siguientes:

- El papel de Andalucía en su espacio geográfico: la articulación e integración en la perspectiva de la Europa de las Regiones, y de su posición fronteriza con el Mediterráneo sur.
- La cooperación entre la ordenación del territorio y la política económica regional: la contribución al desarrollo económico equilibrado, social y ambientalmente.
- Las estrategias territoriales al servicio de los objetivos de la calidad de vida y el bienestar social: la distribución equilibrada de los equipamientos para garantizar el acceso a los servicios.
- Una nueva concepción de la Ciudad y el Territorio: la interrelación de la ordenación del territorio y el urbanismo a partir del reconocimiento de la identidad planificadora de escalas diferentes.
- De la planificación a la gestión del territorio: la coordinación de políticas y la cooperación en programas de actuaciones territoriales.

En una primera aproximación, los objetivos específicos del Plan se presentan vinculados a los tres sistemas territoriales, y por consiguiente asociados a las características y disfunciones que presentan en Andalucía:

a/ Objetivos relacionados con el sistema urbano-relacional:

- Potenciar un sistema urbano estructurado en su jerarquía, equilibrado en su distribución territorial, y policéntrico en cuanto a su funcionalidad que favorezca la distribución de las actividades y la cohesión económica del territorio.
- Reforzar y diversificar la articulación e integración interna y con el exterior, mediante el desarrollo de una malla infraestructural adecuada a la diversidad, funcionalidad y potencialidad de los territorios, así como al valor ambiental de éstos.
- Adecuar los procesos urbanos a la potencialidad de los territorios y al mantenimiento del equilibrio territorial y ambiental de los mismos, previniendo las incidencias ambientales de los procesos urbanos y el desarrollo de las infraestructuras.

b/ Objetivos correspondientes al sistema socioproductivo:

- Lograr una distribución equilibrada de actividades y usos del suelo, como base para la gestión sostenible de los recursos naturales, el equilibrio del desarrollo económico, y la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

- Identificar áreas con estrategias diferenciadas de desarrollo socioeconómico desde la base de sus potencialidades endógenas, la diversificación y complementariedad de la actividad económica.
- Definir las funciones territoriales de áreas, centros y ejes, así como otras infraestructuras de apoyo, para el desarrollo estructural de la base socioeconómica y la integración económica regional, subregional y con el exterior.

c/ Objetivos asociados al sistema físico-ambiental:

- Favorecer la integración territorial de la política ambiental, de la planificación de los recursos naturales y de los espacios protegidos.
- Contribuir a corregir las tendencias de quiebra o ruptura de los procesos y equilibrios ambientales, para asegurar el mantenimiento y pervivencia de los ecosistemas culturales.
- Establecer medidas y actuaciones que conformen paisajes como síntesis de calidad y equilibrio ambiental del territorio.

Dichos objetivos presentan, sin duda, evidentes y significativas interrelaciones contribuyendo, al mismo tiempo, al cumplimiento de las grandes condiciones que ha de cumplir el Modelo Territorial. Por su naturaleza, dichos objetivos pueden tener una triple dimensión espacial según las escalas en las que operan de manera preferente (suprarregional, regional o subregional).

LAS BASES Y ESTRATEGIAS COMO AVANCE DEL PLAN

La primera fase del proceso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía consiste en la formulación del Documento de Bases y Estrategias, que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto de Formulación, son de ámbito general, es decir multisectorial y para el conjunto de la región.

El propósito final de dotarse de un Plan de Ordenación del Territorio para la Comunidad es hacer más efectiva la acción de gobierno, disponiendo de un marco de referencia territorial, denominador común de buena parte de las políticas y responsabilidades de la Administración, y en gran medida responsable de su configuración física. Dicho marco de referencia debe aportarse en esta fase, siendo operativo no sólo para el propio proceso de redacción, sino para otros procesos de planificación que, necesariamente, pueden ir en paralelo, y sin embargo precisan guardar coherencia, coordinarse, y nutrir al propio plan territorial⁷.

La definición de dicho marco o modelo territorial es en sí mismo un reto importante. Comporta la reflexión sobre la actual situación y las perspectivas de las transformaciones y tendencias, entre las que hay que destacar las que se han de derivar de nuestra inserción en el espacio comunitario. Pero también implica una idea de proyecto, de dirección y de volun-

⁷ El caso más significativo es el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007*, cuya fase final de elaboración responde a un trabajo conjunto con el de las Bases y Estrategias, y se han hecho coincidir ambos procesos de información pública (aunque la tramitación posterior ya sean diferentes).

tad. El Plan asume, en consecuencia, la función de la coordinación e integración de políticas y medidas sectoriales que, pese a su coherencia interna, no siempre se refuerzan unas a otras; es necesario generar efectos sinérgicos a partir de la integración de objetivos desde una perspectiva territorial.

En las condiciones actuales, la Ordenación del Territorio tiene por objetivo principal potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad, aportando un Modelo Territorial basado en la identificación de las oportunidades para el desarrollo regional, teniendo en cuenta que:

- El territorio (su estructura y funcionalidad) es un factor esencial de desarrollo y competitividad tanto a nivel internacional (define la capacidad de atracción de una región en relación a los países y regiones del entorno), como regional (influye directamente en el desarrollo de las actividades productivas así como en los niveles de calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos).
- La política de Ordenación del Territorio aporta una consideración integrada de los objetivos de desarrollo socioeconómico, los objetivos de gestión racional de los recursos naturales, y los objetivos de organización física y funcional del propio espacio regional.
- La Ordenación del Territorio, como competencia específicamente autonómica, ha de establecer las características deseables del modelo territorial regional. Estas características han de entenderse, a la vez, como contribuciones a un mejor proceso de desarrollo territorial y como condiciones u orientaciones para dicho desarrollo.

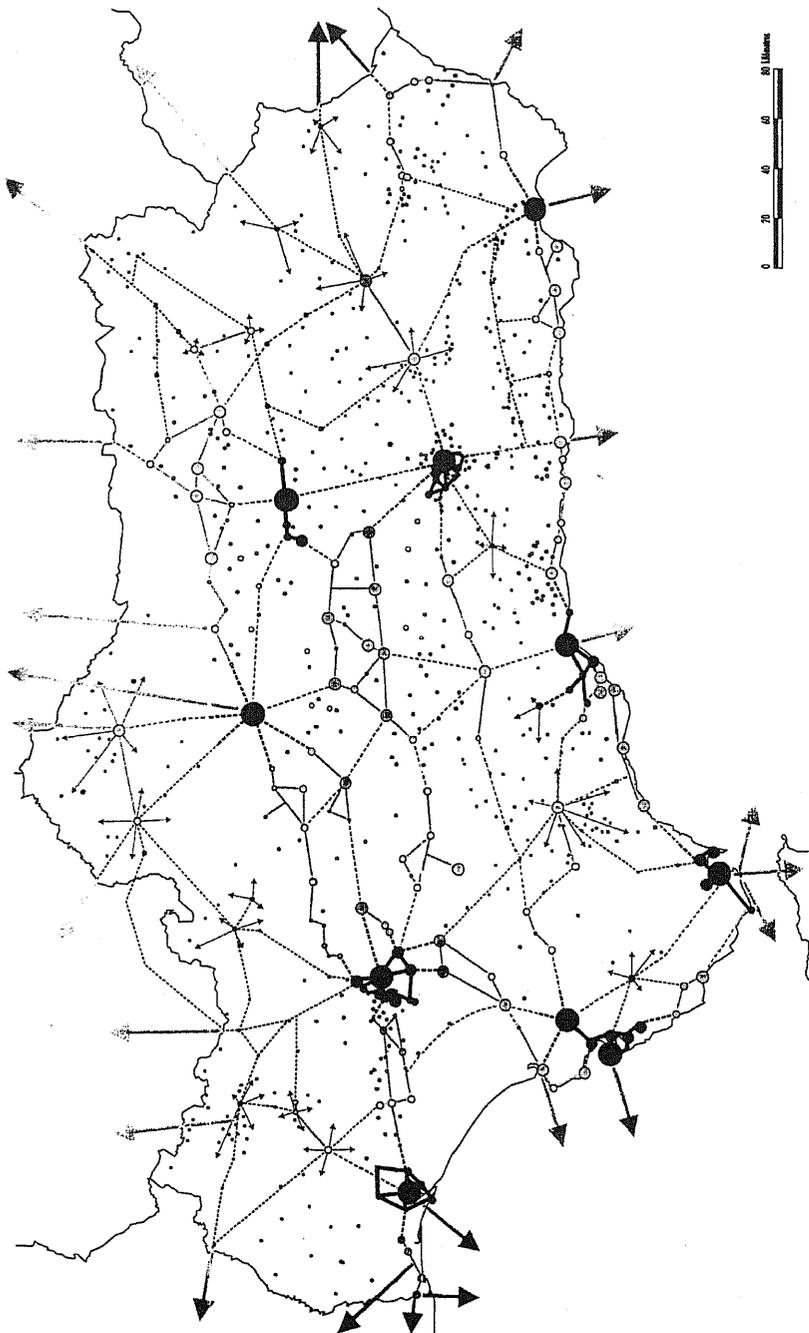
La ordenación del territorio, de esta forma, tiene por objetivo potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad y, a su vez, orientar tal desarrollo de acuerdo a una serie de principios básicos. Principios que se hacen explícito en la propuesta o hipótesis de un Modelo Territorial de Andalucía.

LA HIPÓTESIS DE MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

Un modelo territorial tiene, por su concepción un doble valor: un valor descriptivo, en la medida que contienen el conjunto de elementos interrelacionados que muestran la organización y funcionamiento del territorio; y de otro lado, un valor propositivo, como esquema territorial de referencia y coordinación para las actuaciones públicas y privadas, sirviendo de imagen física de los objetivos globales de la Ordenación del Territorio.

Desde esta perspectiva, el Modelo Territorial de Andalucía se dirige a conseguir una correcta organización interna del territorio regional que sirva para:

- conseguir un sistema urbano polinuclear y equilibrado, a través de la definición de la estructura básica del sistema de ciudades de Andalucía;
- favorecer un adecuado desarrollo de las relaciones territoriales a través de la definición de la estructura básica del sistema de relaciones de Andalucía;
- avanzar hacia la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y el territorio a través de la definición del marco físico-natural de referencia desde el punto de vista geoeconómico y ecológico;



MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

- ESTRUCTURAS**
- Centros Regionales
 - Redes de Ciudades Medias
 - Estructuras de asentamientos rurales vinculados a las Redes de Ciudades Medias o los Centros Regionales
 - Estructuras de asentamientos rurales sin centralidad Medias o Centros Rurales

RELACIONES ENTRE ESTRUCTURAS

- Relaciones entre Centros Regionales y Redes de Ciudades Medias con un componente metropolitano
- Relaciones entre Centros Regionales y/o Redes de Ciudades Medias
- Relaciones entre Estructuras de Asentamientos Rurales y Centros Regionales/Redes de Ciudades Medias
- Relaciones con el exterior

ELEMENTOS

- Ciudades principales
- Ciudades Medias
- Pequeñas ciudades y Caminos Rurales
- Otros asentamientos

Fuente: Documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Oct 98).
 Dirección General de Ordenación del Territorio.
 Consejería de Obras Públicas y Transportes.
 Junta de Andalucía

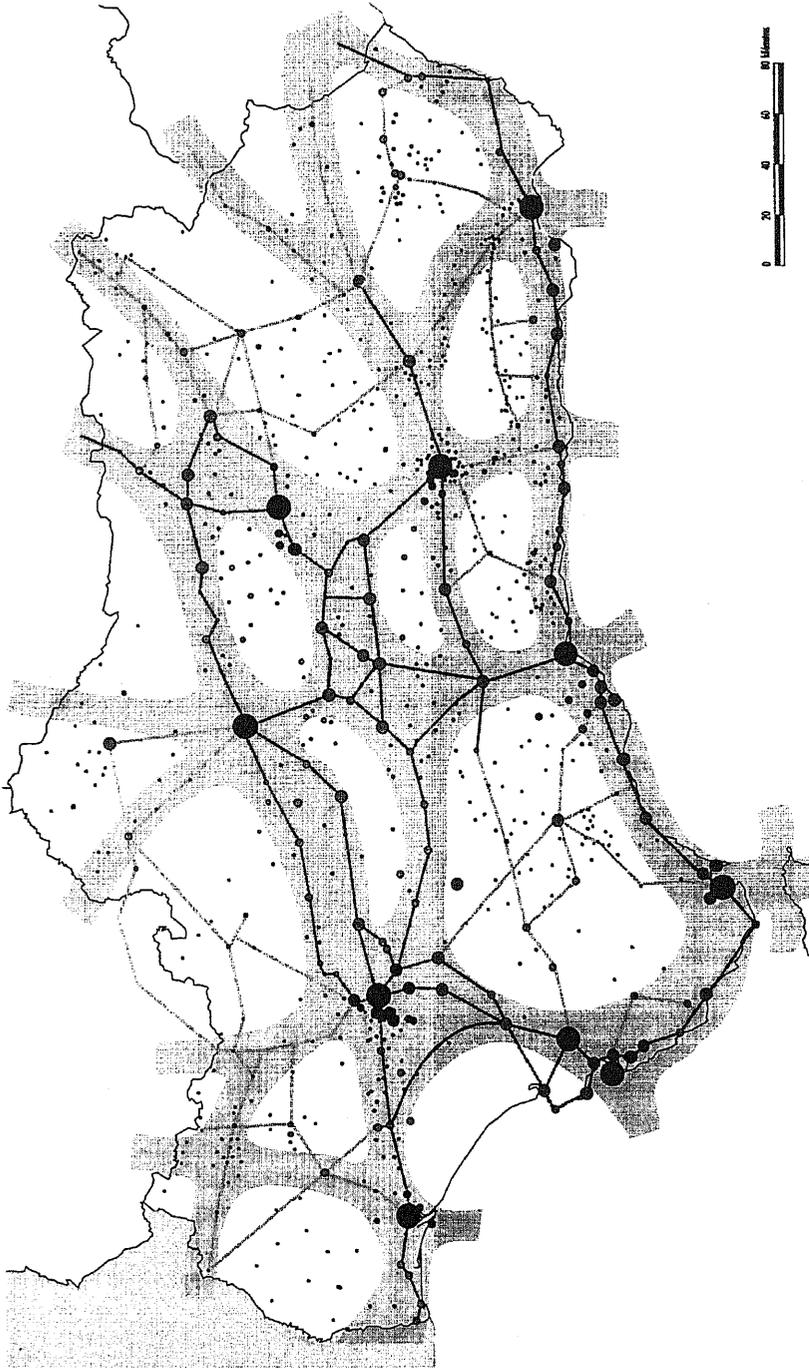
- influir en las tendencias de evolución y transformación del territorio a través de la definición de los principales procesos que contribuyen o dificultan la consecución de los objetivos globales.

El Modelo se fundamenta en una serie de principios orientadores íntimamente relacionados entre sí y respecto al objetivo final de integración regional y del territorio como factor de desarrollo. Constituyen, por consiguiente, los argumentos centrales con los que construir el Modelo:

- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al *principio de la cooperación territorial*. La cooperación es un requisito indispensable para aprovechar de forma integrada las oportunidades y potencialidades de la región desde el punto de vista socioeconómico. Desde las características y situación de Andalucía, la identificación de la cooperación como elemento clave para el desarrollo territorial de Andalucía, parte de los siguientes aspectos básicos del diagnóstico:
 - La gran riqueza y diversidad de elementos territoriales de Andalucía: extensión de la región, sistema urbano, sistemas productivos locales, usos del suelo, recursos patrimoniales naturales y culturales.
 - La potencialidad de la integración de dichos elementos en estrategias de desarrollo a todas las escalas, partiendo de la constatación del valor añadido, en términos de eficacia y mejora de la competitividad, que suponen estrategias de integración y cooperación en el territorio.
 - La constatación de los condicionantes (históricos, económicos y culturales) dificultadores del desarrollo de procesos de cooperación, aunque al mismo tiempo existen otras experiencias recientes e innovadoras de gestión supramunicipal de servicios (aguas, residuos urbanos...), y de fomento económico al amparo de programas comunitarios (Leader, PRODER...).

El Modelo es, en gran medida, una propuesta para establecer ámbitos de cooperación apoyados en las tramas de relaciones sugeridas a través de sus diferentes componentes (tanto con países y regiones de nuestro entorno como entre diferentes espacios y componentes territoriales de Andalucía). El principio de cooperación debe lograr un mayor grado de eficacia y mejora de la gestión territorial mediante el logro de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio y de éste en su conjunto.

- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al *principio de cohesión social*. El objetivo último del desarrollo es la mejora de la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos. El principio de cooperación territorial antes enunciado está orientado también con criterios de solidaridad y de cohesión social, de tal manera que sus resultados contribuyan a la superación de las dualidades de la sociedad andaluza y a lograr un desarrollo equitativo para el conjunto del territorio, superando los desequilibrios y garantizando unos determinados niveles de igualdad de oportunidades entre unas zonas y otras.



ESQUEMA DE ARTICULACIÓN REGIONAL

- Articulación de Centros Regionales y principales relaciones con el exterior
- Articulación de Centros Regionales y Redes de Ciudades Medias (Ejes principales de organización urbana)
- Articulación de Redes de Ciudades Medias y Áreas Rurales

Elementos

- Ciudades principales
- ○ Ciudades Medias
- Pequeños ciudades y Centros Rurales

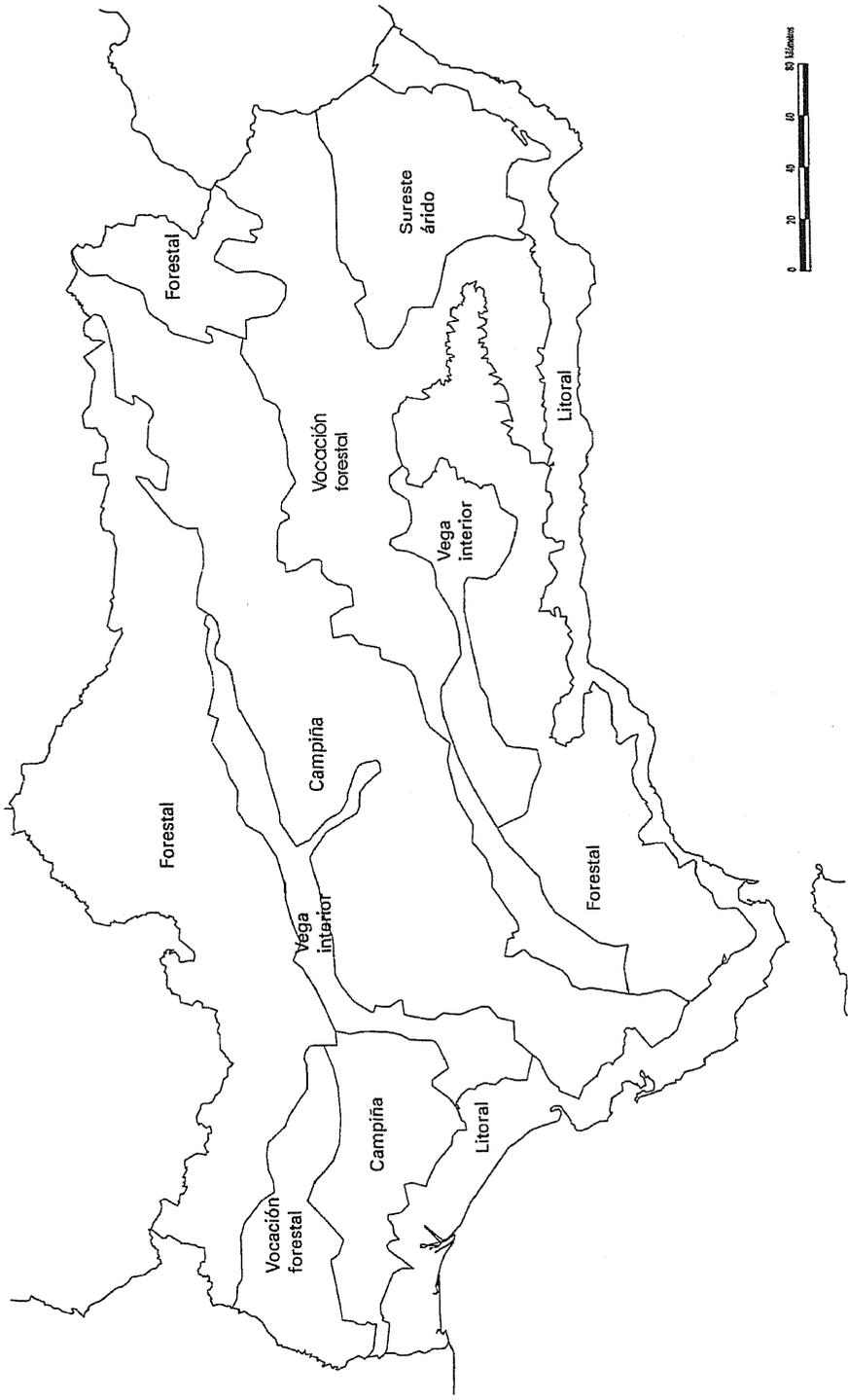


Fuente: Documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, (Oct 98). Dirección General de Ordenación del Territorio. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía

- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al *principio de uso racional de los recursos naturales y sostenibilidad ecológica*. El concepto de desarrollo sostenible se incorpora plenamente en los objetivos globales del Gobierno de Andalucía, en los objetivos de sus políticas económica, ambiental y territorial. El Modelo ha de aportar un marco adecuado para ese uso racional de los recursos del territorio, favoreciendo la optimización de su aprovechamiento, así como estableciendo los criterios que garanticen que el funcionamiento de las actividades productivas y de los desarrollos urbanos no supongan un deterioro irreversible de tales recursos y de las condiciones ambientales.
Por tanto, el Modelo incorpora la base ecológica de cada territorio como referente necesario para sustentar un orden territorial en coordenadas espaciales y temporales lo más globales posibles, considerando los diferentes escenarios de evolución futura como procesos íntimamente ligados a los sistemas de utilización de los recursos naturales, de los que la base productiva andaluza (la más tradicional, pero también la más dinámica e innovadora) es en gran medida dependiente.
- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía a los *principios de preservación y consolidación de las culturas territoriales*. La construcción y transformación del territorio es un proceso que se realiza, en cada momento histórico, sobre unas estructuras heredadas. La aceleración de los procesos de transformación territorial ha llevado, en determinadas fases de nuestra historia reciente, a la pérdida de recursos que se consideran especialmente valiosos como son los del patrimonio territorial/cultural heredado. La preservación del patrimonio territorial se plantea, pues, como un factor que favorece el desarrollo, y como una condición para el mismo. La preservación de la red urbana de Andalucía (en sus diferentes niveles, tipologías y estilos territoriales), la preservación de la calidad de los paisajes rurales, naturales y urbanos, son algunos de los aspectos esenciales a los que hace referencia el concepto de culturas territoriales.

El Modelo Territorial de Andalucía —necesariamente complejo en su capacidad de sugerir el marco de relaciones deseables para el desarrollo territorial, y por consiguiente, de imágenes que expresan sus propuestas—, se presenta a través de una primera síntesis gráfica de sus principales componentes:

- a) El *sistema de asentamientos* regional, cualificado a partir de su caracterización como centros económicos y su papel funcional en la distribución de bienes y servicios. Constituyen los elementos claves del Modelo, a partir de los cuales se propone un Sistema de Ciudades, estructurados en redes y sistemas urbanos intermedios, distinguiéndose tres tipos: Centros Regionales (áreas metropolitanas); Ciudades Medias, organizadas en estructuras polinucleares más o menos consolidadas, o bien de carácter centralizada (que ejercen su papel sobre un ámbito generalmente rural); y finalmente las áreas de Asentamientos Rurales, cuyo sistema urbano y centralidades son más débiles, aunque adquieren importancia determinadas pautas de organización históricas.
- b) El reconocimiento de las *relaciones o vínculos entre los núcleos del sistema urbano* que tienen que ver con la complementariedad funcional y las relaciones de coopera-



UNIDADES TERRITORIALES

Fuente: Documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, (Oct 98).
 Dirección General de Ordenación del Territorio,
 Consejería de Obras Públicas y Transportes.
 Junta de Andalucía

ción entre ciudades. En unos casos las relaciones son las existentes (con diverso grado de madurez), en otros suponen una apuesta intencionada por reforzar vínculos incipientes o potenciales. Dichas relaciones son el origen, esencialmente, de dos tipos de estructuras: estructuras polinucleares, y estructuras centralizadas. Sin embargo la diferente posición de partida y determinadas particularidades permiten diferenciar una tipología más amplia de estructuras territoriales.

La articulación regional de dichas estructuras, apoyadas en la distribución territorial de las mismas, permite identificar *Ejes de Organización Urbana* (eje del Guadalquivir; eje Diagonal intermedio; eje Central; eje Litoral), que presentan nuevas oportunidades y planteamientos estratégicos. Asimismo, la existencia de determinados *Ejes de Carácter Rural* expresa un potencial de relación interna en ciertas tramas de asentamientos rurales y de integración con el resto de la región.

- c) El *sistema básico de referencias ecológicas* y de usos extensivos del suelo, definido según las características del medio y los escenarios de manejo y transformación del suelo. Son los elementos superficiales del Modelo a partir de los cuales se proponen las *Unidades Territoriales*, referencia constituida a partir de las características físicas y procesos tendenciales en cuanto a usos del suelo y modelos de gestión de los recursos naturales. En el Modelo se distinguen 15 unidades con características suficientemente homogéneas como para compartir estrategias comunes de actuación.

Las Bases y Estrategias se completan con la formulación de las líneas maestras que el Plan habrá de concretar en propuestas operativas. Estas líneas están referidas a cada uno de los componentes del Modelo: Sistema de Ciudades y Unidades Territoriales; los Sistemas Regionales Básicos (hidrológico-hidráulico, sistema energético, y sistema de transportes y comunicaciones); las estrategias específicas de relaciones con los ámbitos exteriores (Europa, países del sur del Mediterráneo, y resto de la Península).

Un último bloque son las estrategias de carácter instrumental, que habrán de servir de puente entre esta fase y el propio proceso de elaboración del Plan, comprendiendo también los aspectos directamente asociados a su gestión (seguimiento y evaluación), en el que se ponen de relieve los aspectos anteriormente señalados de convergencia entre las diferentes políticas y su dimensión territorial.