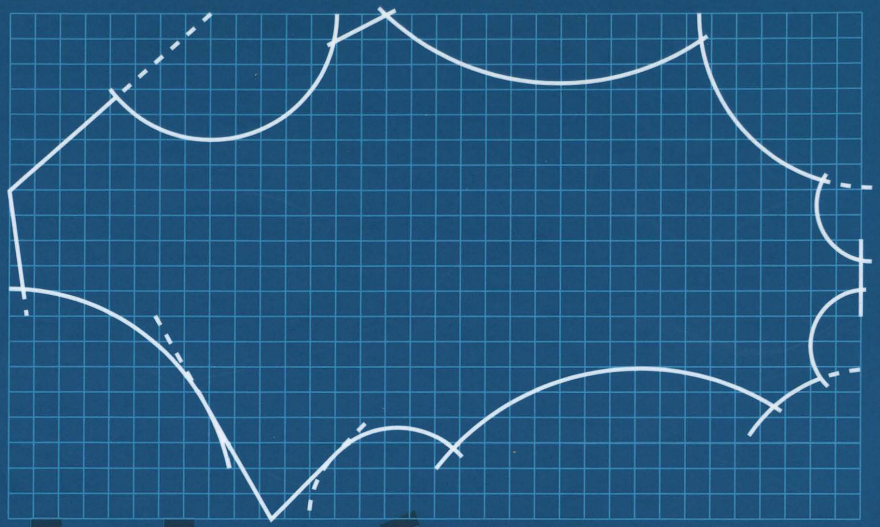
Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía



Andalucía
Mucho en común

Para un Desarrollo Equilibrado, Solidario y Sostenible del Territorio

JUNTA DE ANDALUCIA

JUNTA DE ANDALUCIA

Consejería de Obras Públicas
y Transportes

Presentación

Francisco Vallejo Serrano
Consejero de Obras Públicas y Transportes
Presidente de la Comisión de Redacción

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
Dirección General de Planificación
SEVILLA

Andalucía, Mucho en común es una síntesis de las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, orientada a facilitar y reforzar el debate de sus propuestas, coincidiendo con el preceptivo periodo de información pública, antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Una vez culminado el proceso de construcción de Andalucía como espacio político, tras quince años de autogobierno, la Comunidad Autónoma continúa avanzando en su construcción como espacio social y económico, en el horizonte de los retos (culturales, ambientales y económicos) que nos hemos marcado para el próximo milenio.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuyo Avance lo constituyen las Bases y Estrategias que ahora se presentan a información pública, es depositario de estas aspiraciones, y adquiere el carácter estratégico que le otorga la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la conformación de un territorio cohesionado, que ampare y promueva un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

El territorio como factor de desarrollo es uno de los ejes nucleares del Plan, que apuesta por la extensión de los procesos y mecanismos de cooperación a todos los ámbitos de la actuación pública, en la línea de avanzar en la coherencia y eficacia de las políticas sectoriales con incidencia en el espacio geográfico andaluz. La cooperación entre la ordenación del territorio y la política económica, entre las ciudades, entre las administraciones y los agentes económicos y sociales, son instrumentos eficaces para equipar a un espacio físico, económico y social aún infradotado y para afrontar con garantías, y desde las condiciones diferenciales de Andalucía, los retos y oportunidades de una creciente competitividad.

El desarrollo sostenible es una aspiración plenamente asumida por la administración y la sociedad andaluzas, y orienta el conjunto de las propuestas del Plan. Superada la concepción del desarrollo sin la perspectiva del largo plazo y del legado a las generaciones venideras, el desarrollo sostenible es ante todo una apuesta y, sobre todo, un necesario compromiso de poderes públicos, agentes económicos y sociales y ciudadanos, que exige ya una política activa y de medidas concretas. El proceso de elaboración del Plan ofrece el marco para este debate y ha de concluir en la apuesta de futuro que entre todos hacemos para Andalucía.

El papel de Andalucía en el contexto exterior, geoestratégico y geoeconómico, es uno de los referentes claves para el futuro. La Andalucía de hoy es una región en busca de una posición favorable en el espacio económico de la Unión Europea, que tiene que resolver aún la permeabilidad con las regiones vecinas y disminuir en gran medida la distancia física y económica que la separa de las áreas de mayor desarrollo. La Andalucía del mañana ha de entenderse en un escenario de plena integración, junto a España, en la Unión Europea y el Mediterráneo, bien conectada físicamente, cohesionada e integrada territorial y económicamente. Ha de ser una región que haga valer su posición privilegiada para ejercer un papel protagonista, mediador y de enlace en el mundo mediterráneo, entre el Norte y el Sur.

Pero, sobre todo, *la articulación regional, la integración económica y la cohesión social,* son las apuestas genuinas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y requisitos imprescindibles para hacer efectivas los grandes retos anteriores. Andalucía es un territorio extenso y diverso, con distintas potencialidades y oportunidades. Su identificación, así como la de sus debilidades, y el establecimiento de ámbitos de cooperación internas, constituyen un conjunto de propuestas del Plan, cuyo objetivo es conseguir un desarrollo territorialmente equilibrado, con la finalidad última de proporcionar a toda la población unos niveles de calidad de vida y bienestar social satisfactorios y equivalentes.

Andalucía Mucho en común es un compromiso por el desarrollo solidario, sostenible, equilibrado y cohesionado de Andalucía. Y, al mismo tiempo, es una invitación para el debate, del que espera enriquecerse el proceso de elaboración del **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.**

El Documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

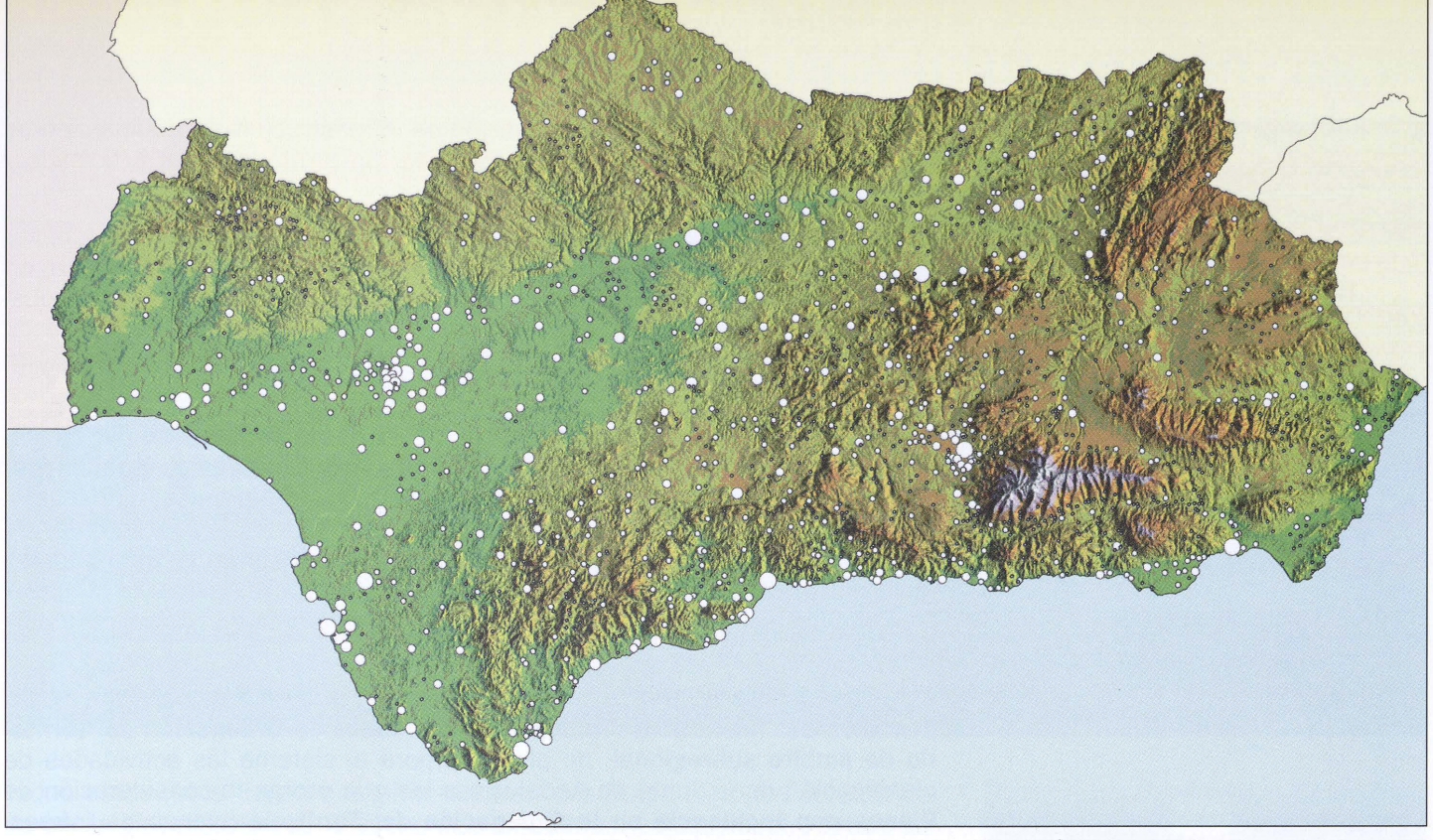
De acuerdo con lo previsto en la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, las Bases y Estrategias constituyen la primera fase del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Se han estructurado en los siguientes bloques:

▼ El **Diagnóstico**: reconocimiento e interpretación de los procesos de transformación, oportunidades y debilidades del territorio andaluz.
▼ La propuesta de **Modelo Territorial de Andalucía**.
▼ Las **Estrategias de Ordenación Territorial**: medidas para alcanzar los objetivos del Modelo Territorial.

Por su finalidad y alcance las Bases y Estrategias no establecen determinaciones normativas propias del Plan (directrices, recomendaciones, normas y programas de intervención). Su contenido propositivo debe, sin embargo, generar un debate sobre la proyección de Andalucía a medio/largo plazo, consolidar el Modelo Territorial de la región y fundamentar la concertación de todas las políticas que tienen incidencia sobre el territorio.
La trascendencia del documento de Bases y Estrategias justifica, por tanto, la conveniencia de desarrollar un amplio proceso de participación implicando a las instituciones, y a la sociedad en general, con el fin de asegurar un elevado grado de consenso social sobre los objetivos más básicos. En este línea, la presente publicación trata de ser un instrumento de difusión, que facilite los cauces de participación previstos en la tramitación del Plan ■

Proceso de elaboración y tramitación del Plan

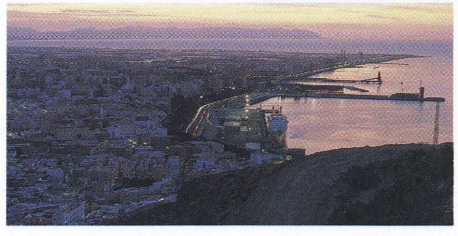
FASE	DOCUMENTACIÓN	TRÁMITES ADMINISTRATIVOS	PARTICIPACIÓN
FORMULACIÓN	Decreto 83/1995. BOJA nº 65 de 5 de mayo	Aprobación Consejo de Gobierno. 28 marzo 1995.	
METODOLOGÍA	Documento Metodológico del Plan	Constitución Comisión de Redacción y Comisión Técnica	
AVANCE	Bases y Estrategias	Documento provisional (Comisión de Redacción) Informe Comisión de Ordenacíon del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) Informe Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos (CDPAE) Informe de alegaciones (Comisión de Redacción) Informes COTUA y CDPAE Aprobación Consejo de Gobierno	Grupos de Trabajo Información pública y audiencia Admón. Gral. del Estado y Diputaciones (3 meses)
PLAN	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	Informe previo COTUA Informe CDPAE (art.2.a Dº 12/92, de 4 de febrero) Informe modificaciones (Comisión de Redacción) Informe COTUA Informe CDPAE Aprobación Consejo Gobierno Tramite Parlamentario (art.148 Rº. del Parlamento) Adaptación del Plan a las Resoluciones del Parlamento	Información pública y audiencia Admón. Gral. del Estado y Diputaciones (2 meses) Encuesta-consulta Ayuntamientos
	Texto refundido	Publicación en el BOJA. Entrada en vigor	



¿Por qué ordenar el territorio?

La necesidad de ordenar el territorio es hoy comúnmente aceptada en los países y regiones europeas. La evolución seguida por la sociedad europea en la segunda mitad del siglo XX ha puesto en crisis el concepto de ciudad como núcleo aislado y ha evidenciado la insuficiencia del planeamiento local para resolver, por sí solo, los cada vez más complejos conflictos territoriales. Cuestiones como la rápida extensión de los fenómenos metropolitanos, la creciente revalorización de los espacios rurales y naturales o la proliferación de instrumentos para el desarrollo regional reclaman un tratamiento integrador, desde ámbitos de planificación supramunicipales, que supere las aproximaciones sectoriales a los problemas de ocupación del territorio y el aprovechamiento de sus recursos.

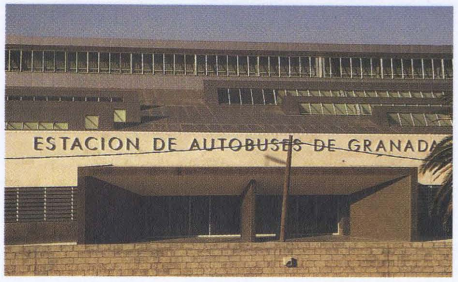
Los problemas territoriales de las sociedades contemporáneas exigen ámbitos de planificación supramunicipales.



En el caso de Andalucía, la experiencia de los últimos años ha mostrado suficientemente cómo la ordenación territorial puede contribuir a racionalizar un gran número de decisiones de localización y a mejorar la eficacia de las actuaciones de los agentes públicos y privados.

La planificación territorial regional tiene dos importantes antecedentes en Andalucía: la Propuesta de Sistema de Ciudades de 1986 y las Bases para la Ordenación del Territorio de 1990.

El ejemplo más claro de esta incidencia positiva se encuentra en la Propuesta de Sistema de Ciudades de Andalucía, que formuló la Junta de Andalucía en 1.986. Una propuesta que ha venido funcionando como verdadero modelo territorial de referencia para muchas e importantes políticas sectoriales (transportes, sanidad, educación, etc.). Gracias a ella, y en un momento en el que se estaba formando la nueva Administración Autonómica y se hacía frente a carencias básicas, se ha conseguido que, por primera vez

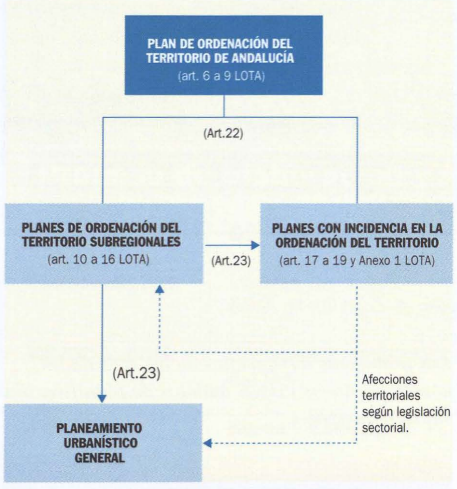


en la historia andaluza, la programación de infraestructuras y equipamientos haya incorporado el objetivo último de crear un territorio mejor articulado y más cohesionado.

Consecuencia de este primer avance, en la segunda mitad de los ochenta surgieron nuevas iniciativas de ordenación territorial (planificación viaria, ordenación de áreas metropolitanas, etc.), que hicieron necesaria la aprobación, en 1990, de las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, cuya principal finalidad era integrar los distintos elementos de política territorial.

La Ley 1/94 ha dado respaldo legal a la ordenación del territorio en Andalucía, estableciendo como objetivo básico dotar de coherencia territorial a la actuación pública.

Finalmente, en 1994, la promulgación de la Ley, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA) ha venido a reconocer la necesidad de formalizar todo este conjunto de experiencias consagrando legalmente la Ordenación del Territorio. Su objetivo básico es dotar de coherencia a la actuación pública en su vertiente territorial. Para ello formula unos principios básicos de intervención –la coordinación, la cooperación y la participación– y establece un sencillo sistema de planes para aplicarlos.



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 incorpora al sistema las actividades de planificación de la Junta de Andalucía a las que otorga la consideración de **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio** (planes de infraestructuras de comunicaciones, de transporte público, hidrológicos, de gestión de los residuos, etc.)

En los momentos actuales, a las puertas de un nuevo milenio, este contexto legal posibilita que puedan plantearse retos cada vez más ambiciosos. Una vez reconocida legalmente su utilidad social, la Ordenación del Territorio debe reforzar su presencia en la sociedad andaluza mediante formulaciones que den respuestas a las nuevas necesidades que se están planteando en su seno. Sintéticamente la nueva situación y los retos por ella creada pueden resumirse en los siguientes cuatro puntos:

La nuevas demandas de la Administración, las transformaciones en la sociedad andaluza y la necesidad de compatibilizar el desarrollo económico y la preservación de los recursos plantean nuevos retos a la ordenación del territorio.

- Debe dar respuesta a necesidades cada vez más complejas de administración del territorio, que no se circunscriben ya de manera exclusiva a la localización de equipamientos o infraestructuras básicas.
- Debe ser receptiva a nuevas fórmulas de gestión de servicios públicos. Las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones están modificando sustancialmente la prestación de servicios públicos y privados y el concepto mismo de accesibilidad.
- Debe considerar de manera más profunda las implicaciones de los procesos de desarrollo económico, desvelando las potencialidades del territorio para contribuir a la eficacia de los mismos y también a sus posibles restricciones.
- Debe incorporar plenamente una perspectiva ecológica tanto en su análisis como en sus determinaciones, contribuyendo a un desarrollo regional sostenible; es decir, haciendo posible que el desarrollo actual no hipoteque el de generaciones futuras.

Todos estos retos tienen que afrontarse en una etapa histórica caracterizada por la globalización de la economía. En buena medida, nuestro futuro como región está determinado por su inserción en procesos globales que afectan a las estrategias de desarrollo, a la incorporación de nuevas tecnologías y a la cualificación de la base social.

El proceso de la globalización de la economía mundial será el marco de referencia de la ordenación del territorio de Andalucía en los próximos años.

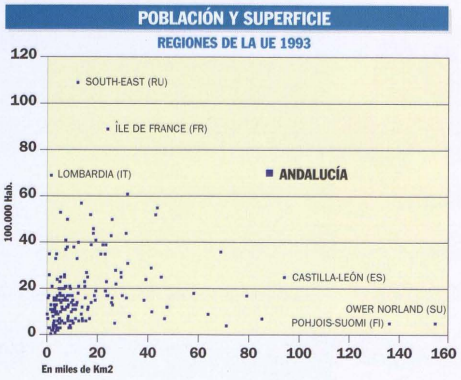
La integración suprarregional no puede concebirse, sin embargo, como una renuncia desde cada territorio a su historia, a sus valores y a su capacidad autónoma de decisión. Antes bien, el modo y manera en que cada espacio regional y local organiza y juega sus bazas en estos procesos, es un indicador de la madurez y coherencia interna de las sociedades implicadas.

En este sentido, la Ordenación del Territorio constituye un instrumento decisivo para determinar cómo debe producirse esa integración. En primer lugar, desvelando oportunidades y fortalezas del territorio andaluz y mostrando vías de cooperación entre los componentes del territorio para mejorar su competitividad; pero también, señalando los límites y las consecuencias negativas que podrían derivarse de dicho proceso de integración, en tanto que pueda repercutir sobre el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio cultural, sobre la cohesión y la solidaridad social, o sobre el equilibrio entre las diferentes estructuras del espacio regional.

La ordenación del territorio debe ser un instrumento para mejorar la competitividad de Andalucía y garantizar la sostenibilidad de su desarrollo.

La Ordenación del Territorio se muestra, pues, como un requisito imprescindible para superar –de manera armónica y sobre la base de la autonomía política de los territorios–, los problemas de articulación entre lo global y lo local. En Andalucía ello significa, en definitiva, definir un proyecto de integración con el exterior y de desarrollo económico interno, a partir del reconocimiento y de la valoración de su propia diversidad y riqueza. Significa no renunciar a los valores intrínsecos propios (históricos, culturales y naturales), sino, antes bien, servirse de ellos como base para el desarrollo.

Mapa General de Andalucía

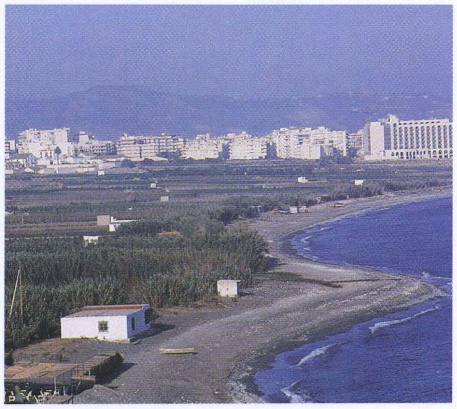


El territorio andaluz

Desde su constitución como Comunidad Autónoma, Andalucía ha dado pasos muy importantes en su consolidación como espacio diferenciado. Por primera vez en su historia, ha podido elaborar políticas propias de desarrollo económico, ordenación del territorio y medio ambiente entre otras. Ello ha reforzado, a su vez, la identificación de los habitantes de Andalucía con su territorio: el mapa andaluz es un referente mental cada vez más nítido en el que los ciudadanos sitúan su vida cotidiana, sus aspiraciones y, también, la resolución de sus problemas.

La interpretación global del territorio andaluz sigue siendo, no obstante, una tarea difícil y compleja. Varias circunstancias que son, a la vez, premisas y primeras aproximaciones a dicha interpretación hacen que sea así:

Andalucía es una Comunidad Autónoma de grandes dimensiones, extremadamente diversa y sometida a procesos intensos de transformación y cambio.

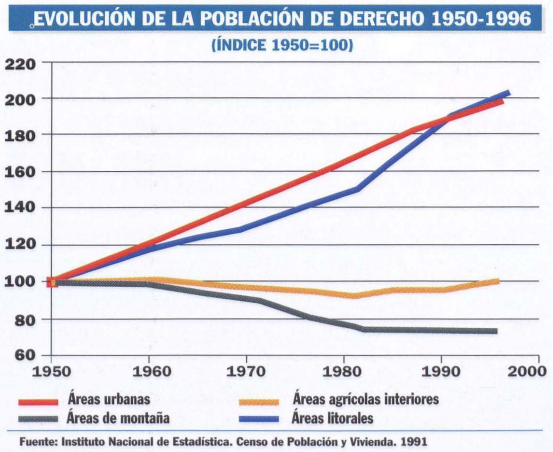


▼ Andalucía es un espacio geográfico de grandes dimensiones: la segunda Comunidad Autónoma más extensa de España y la cuarta de la Unión Europea con una superficie total equivalente o superior a la de varios Estados (Países Bajos, Bélgica, Austria o Portugal), y con un volumen de población sólo superado por tres regiones europeas (ninguna española). La dinámica demográfica reciente y las proyecciones realizadas hacen previsibles, además, que a medio plazo Andalucía mantenga unos ritmos de crecimiento superiores a la media.

▼ Andalucía es extremadamente diversa. En primer lugar, por la variedad de sus componentes naturales y de su medio físico. Basta recordar los contrastes que se dan entre un litoral, que disfruta de condiciones subtropicales –Costa de Granada–, y unas cordilleras –Sierra Nevada–, en cuyas cumbres las nieves son perpetuas; o, en otro orden de cosas, las diferencias entre el sureste almeriense con su pluviosidad subdesértica y el Parque Natural de Grazalema, donde las precipitaciones anuales son las más elevadas de España. Pero, igualmente, diversa es la región desde la perspectiva de su red de asentamientos, de sus ciudades y, en definitiva, de sus componentes humanos, económicos, sociales y culturales.

El litoral y las aglomeraciones urbanas crecen rápidamente, mientras que ciertas zonas de montaña y rurales aparecen sometidas a procesos de signo opuesto.

▼ Andalucía es también un territorio sometido a intensos procesos de transformación y cambio. El desarrollo de las últimas décadas ha afectado de manera desigual a las diferentes partes de Andalucía. Así, el litoral y las aglomeraciones urbanas registran dinámicas de rápido crecimiento físico y económico, que se contraponen a ciertas zonas de montaña y rurales interiores, donde aparecen procesos de signo opuesto o con tendencia a la estabilidad.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Vivienda. 1991

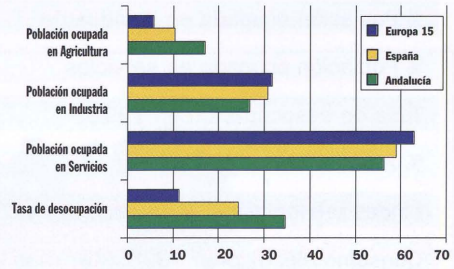
Población y poblamiento de Andalucía respecto a España y la UE

	Andalucía	España	Europa 15
Superficie km2	87.570,3	504.790	3.191.347
Población (1993)	7.022.900	39.082.600	369.788.800
Densidad (hab/km2)	80,5	77,4	115,9
Tasa de crecimiento anual 1984-1992 (%)	0,7	0,2	1,0
Población > 65 años (1992) (%)	11,7	13,8	14,8

Fuente: Eurostat. Regiones. IEA. Anuario Estadístico 1995 y Estadísticas Básicas de la Unión Europea, 1996.

Partiendo de estas premisas, que no siempre contribuyen a reforzar la cohesión de la región, y de los resultados que empiezan a obtenerse de las políticas territoriales iniciadas años atrás, es posible comprender las debilidades y oportunidades que presentan las distintas estructuras que conforman el territorio regional.

POBLACIÓN OCUPADA DE ANDALUCÍA
RESPECTO A ESPAÑA Y LA UE



Una red de ciudades y territorios

Las ciudades andaluzas forman una valiosa herencia patrimonial. Pero esa herencia no es sólo un mero dato histórico; es también un punto de apoyo básico para cualquier proyecto de ordenación del territorio andaluz. Son muchas las culturas en las que las ciudades han desempeñado un papel determinante en la configuración de los territorios y de sus identidades. Para Andalucía, esto es aún más evidente, dada su prolongada historia urbana. En este sentido, seguramente, una de las mejores definiciones que se han hecho de Andalucía haya sido la de denominarla "país de ciudades" (A. Domínguez Ortiz).

Andalucía es un "país de ciudades". En la década de los noventa, dos de cada tres andaluces viven en ciudades.

En efecto, la Comunidad Autónoma disfruta de un elevado grado de urbanización relativa, como pone de manifiesto el hecho de que desde el principio de los noventa, dos de cada tres andaluces vivan en ciudades. A pesar de la escasa implantación industrial, que ha caracterizado su evolución histórica y de la importancia que mantiene todavía lo rural, como una de sus imágenes más recurrentes, Andalucía debe ser considerada una región plenamente urbana.

En esta misma línea, y en contra de lo que podría esperarse de la complejidad física del territorio andaluz, en la mayor parte de Andalucía se conservan densidades poblacionales aceptables, y la distribución de los asentamientos de población dentro del territorio regional mantiene un equilibrio considerable.

La distribución de la población en el territorio andaluz es comparativamente equilibrada.

Esta buena distribución no impide que ciertas áreas tengan un poblamiento más débil. Son las áreas de montaña y las tierras orientales más áridas y de agricultura menos productiva, que fueron las que, en mayor medida, sufrieron el impacto de la emigración de los años sesenta con sus secuelas de abandono de los sistemas productivos tradicionales, disminución y envejecimiento de la población. Pero tanta importancia como la regresión de estas comarcas tiene la incidencia que esta debilidad representa para la integración exterior de Andalucía. Por su emplazamiento estratégico –fronteras de

La áreas con poblamiento más débil coinciden con zonas periféricas estratégicas para la relación de Andalucía con el exterior.

Indicadores socioeconómicos

Áreas	Agrícola Interior	Litoral	Montaña	Urbana	Andalucía
Superficie (km2)	23.147,3	7.152,6	45.598,2	11.672,1	87.570,3
Densidad de población en 1991(hab/km2)	58,2	115,0	25,7	308,2	79,3
Evolución población 1981-1991 (1981=100)	105,4	127,1	93,9	110,1	107,8
Población respecto Andalucía en 1991	19,4	11,9	16,9	51,8	100,0
% Población >65 años en 1991	12,4	10,1	15,4	10,7	11,7
% Población ocupada en agricultura	33,6	26,3	31,8	4,3	16,9
% Población ocupada en la industria	28,4	20,9	28,3	27,1	26,8
% Población ocupada en servicios	38,0	52,9	39,9	68,6	56,3
Tasa de desocupación en 1991	31,4	27,6	33,9	27,2	29,2
% zona industrial y comercial	17,2	16,4	4,4	62,0	100,0
Líneas telefónicas/1000 habitantes en 1995	224,3	342,0	223,0	347,5	301,9
Consumo eléctrico en 1995 (Mwh/hab.)	2,2	2,9	1,7	3,2	2,7
Plazas hoteleras en 1995	11.352	143.072	24.261	121.413	300.098

Fuente: Sistema de Información Municipal de Andalucía 1995. Instituto de Estadística de Andalucía. 1995

Andalucía con el interior de la Península– la ausencia en ellas de una trama urbana sólida actúa como un factor negativo para la conexión con espacios dinámicos exteriores, que, caso del denominado Eje Mediterráneo, son vitales para el desarrollo regional.

El Valle del Guadalquivir ha sido históricamente la parte más poblada y dinámica de Andalucía.

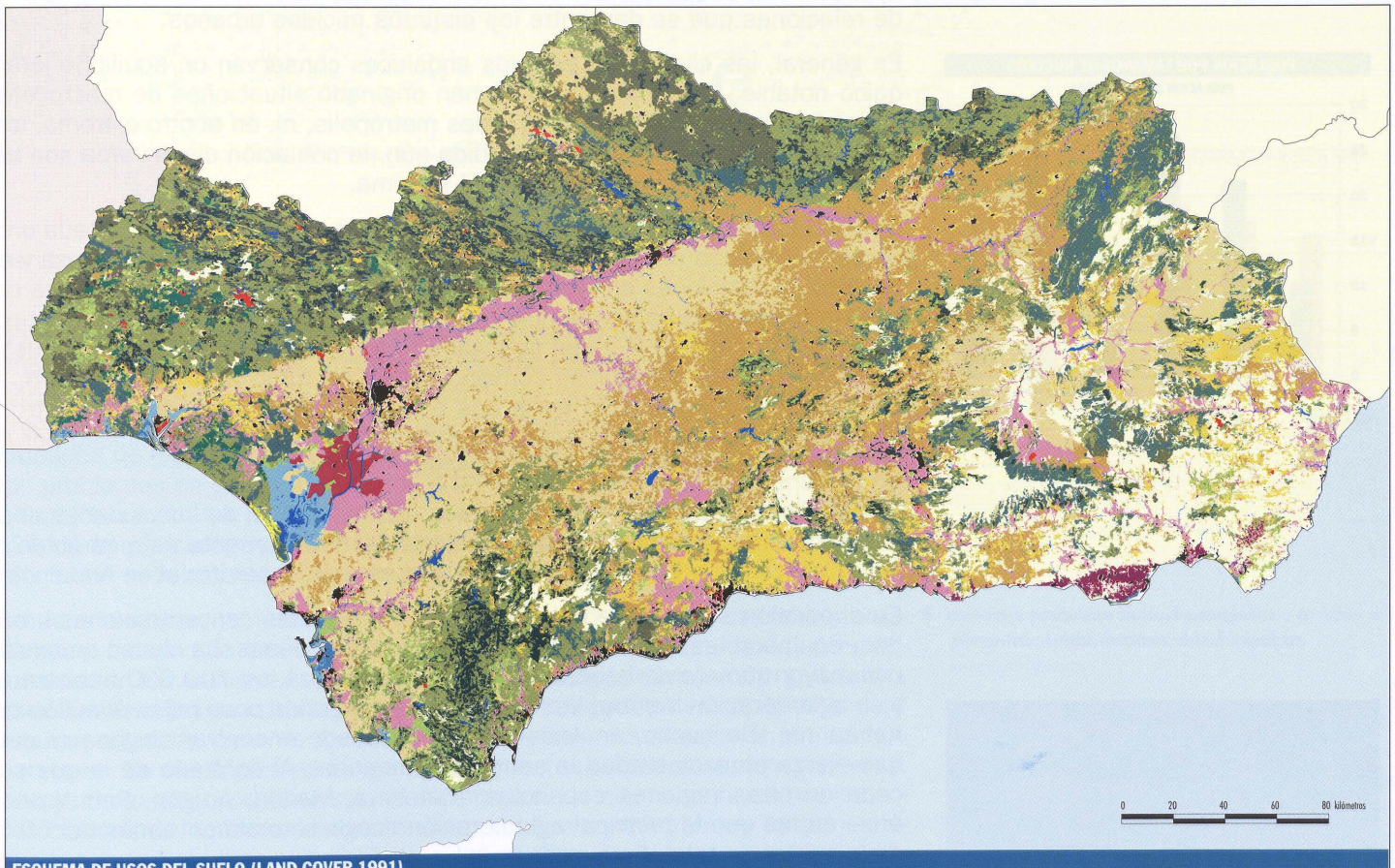
Fuera de estas zonas, la actual red de asentamientos forma continuidades urbanas, que reflejan las pautas seguidas por el poblamiento dentro de la región. Una de ellas es la atracción que ejerce el Valle del Guadalquivir –la Baja Andalucía–, tanto en lo que se refiere a población, como a actividades económicas y funciones urbanas. Históricamente ha sido el principal eje de concentración de población de la región y la principal vía de comunicación de Andalucía con el interior de la Península. En él se localizan cuatro de las principales aglomeraciones urbanas –Córdoba, Sevilla, Bahía de Cádiz-Jerez y Huelva– y varias de las redes de ciudades medias más potentes de la Comunidad Autónoma.

El crecimiento de los municipios litorales está siendo el más rápido de la región.

Las tendencias más recientes están modificando, sin embargo, esta primacía del Valle del Guadalquivir. Con diferencia, el mayor dinamismo urbano se está dando en la franja litoral, en la que residen ya más de dos millones y medio de andaluces. La expansión conocida por sectores productivos, como el turismo y la agricultura intensiva, unido a las tradicionales funciones portuarias del frente costero, está generando espectaculares crecimientos en las capitales históricas, pero también en áreas que hasta hace pocas décadas no contaban con núcleos de población significativos.

Fuera de estos dos grandes ejes urbanos se encuentran otros, de menor entidad cuantitativa, pero no por ello menos importantes para la vertebración regional. El primero de ellos –el eje diagonal intermedio–, engloba, partiendo de la zona industrial del Centro-Norte de Jaén, al conjunto de ciudades que se ubican sobre las Subbéticas cordobesas y jienenses. Aunque sólo posee en torno al medio millón de habitantes, territorialmente tiene gran trascendencia en cuanto que sobre él se asientan ciudades medias con alto potencial para constituir redes, que están llamadas a ejercer funciones de reequilibrio en el centro de la región. El carácter inacabado del sistema de relación interna es actualmente un obstáculo para su consolidación, ya que para los desplazamientos de largo recorrido este eje de poblamiento es todavía una suma de carreteras que comunican diferentes comarcas o capitales de provincia, sin suficiente entidad propia.

▶ *Los ejes urbanos del interior de Andalucía - áreas de Jaén y Córdoba y Surco Intrabético- tienen una importancia decisiva en la vertebración regional.*

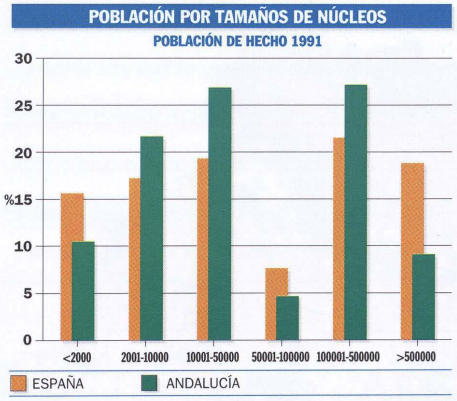


Es posible identificar un cuarto eje, que tomando como referencia las aglomeraciones de Sevilla y Granada ocupa el Surco Intrabético y las ciudades medias, que históricamente han organizado la parte central de Andalucía. Como sucedía con el caso anterior, la ocupación urbana de estas áreas está aún lejos de la alcanzada en el Valle del Guadalquivir y el Litoral, lo que contrasta con la potencialidad estratégica, que tiene para la integración de la región.

El sistema urbano andaluz

El sistema urbano andaluz se caracteriza por el policentrismo y la complejidad de sus relaciones.

Al margen de las anteriores consideraciones sobre la distribución espacial del poblamiento, el sistema urbano regional presenta ciertas peculiaridades. De todas ellas sobresalen dos: el carácter policéntrico de su red de ciudades, y la complejidad misma del sistema, entendido éste como el conjunto de relaciones que se dan entre los distintos núcleos urbanos.



En general, las ciudades y pueblos andaluces conservan un equilibrio jerárquico notable. En Andalucía no se han originado situaciones de macrocefalia, ni se han llegado a formar grandes metrópolis, ni, en el otro extremo, los núcleos pequeños o, en menor medida aún, la población diseminada son un problema para la eficacia general del sistema.

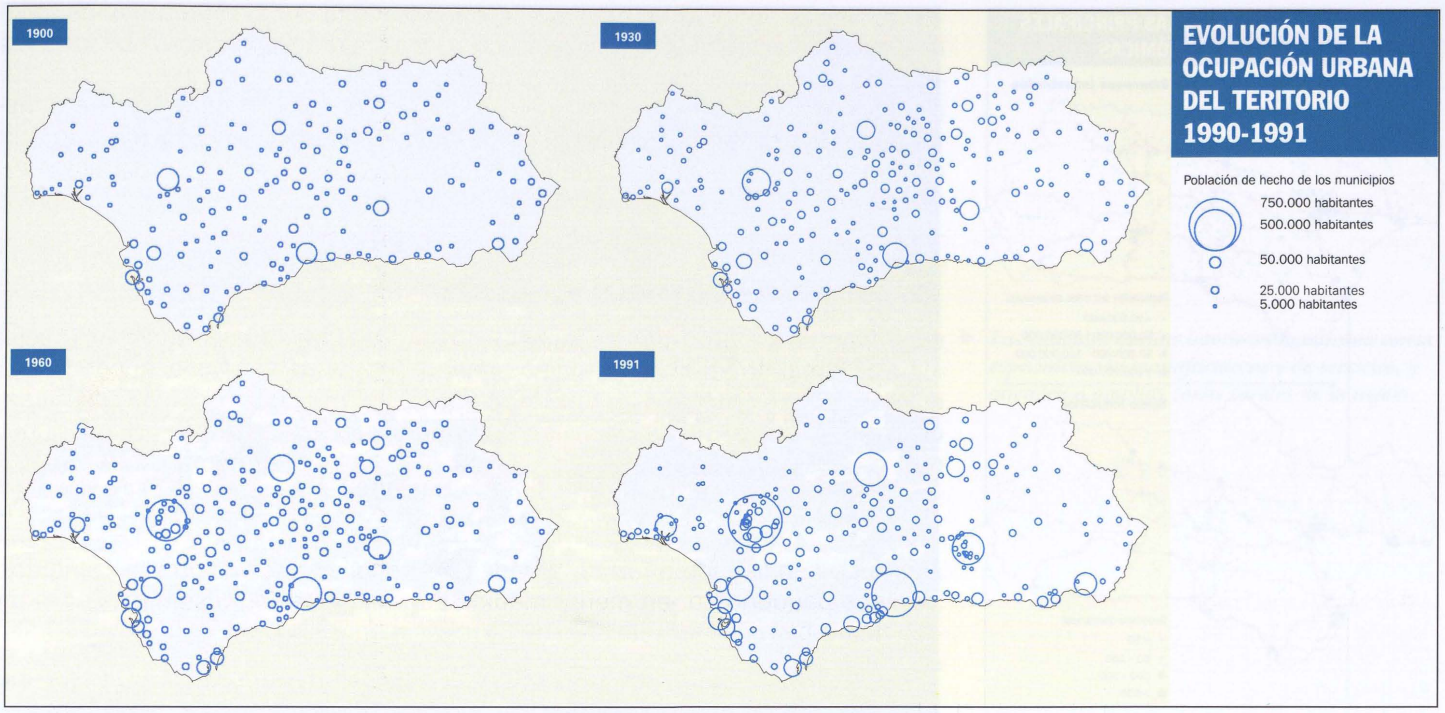
De igual forma, las relaciones funcionales que se establecen entre cada uno de estos tipos de núcleos distan mucho de ser uniformes. La naturaleza y el número de relaciones difieren en cada caso, dependiendo del área física de que se trate, del tipo de servicio que se demande o, simplemente, del tipo de ciudad que ejerza el papel de lugar central. Pueden identificarse así, desde dependencias jerárquicas convencionales en torno a un único centro, a centralidades compartidas entre dos o más ciudades, pasando por estructuras con relaciones de interdependencia no jerarquizadas, o incluso por la ausencia de dependencias significativas.

El análisis de los dos niveles superiores del sistema: el de las ciudades principales y el de las ciudades medias, ilustra suficientemente este carácter, a la vez policéntrico y complejo, que tiene la estructura territorial de Andalucía.

Ninguna ciudad andaluza ejerce en exclusividad la centralidad de la región.

En el escalón superior de la jerarquía no hay grandes concentraciones urbanas, equiparables a las de las capitales centroeuropeas. La ciudad andaluza con mayor número de habitantes apenas si alcanza los 700.000 habitantes y su aglomeración metropolitana sólo supera en unos poco miles el millón de habitantes. De hecho, en Andalucía no se puede encontrar ninguna ciudad que ejerza en exclusividad la centralidad regional. Al contrario de lo que sucede en otras regiones españolas –Cataluña, Madrid, Aragón, País Vasco, etc–, en las que la principal aglomeración acoge normalmente más del 50 % de la población total. En el caso andaluz, la de Sevilla no llega a suponer más que el 15 % de la población regional.

En la práctica la centralidad regional se encuentra compartida por hasta diez ciudades que superan los 100.000 habitantes, lo que es un factor potencialmente positivo para la región. A pesar de que no disponer de una gran aglomeración metropolitana implica un coste, ya que no permite competir directamente con los centros europeos de primer orden, la actual distribución



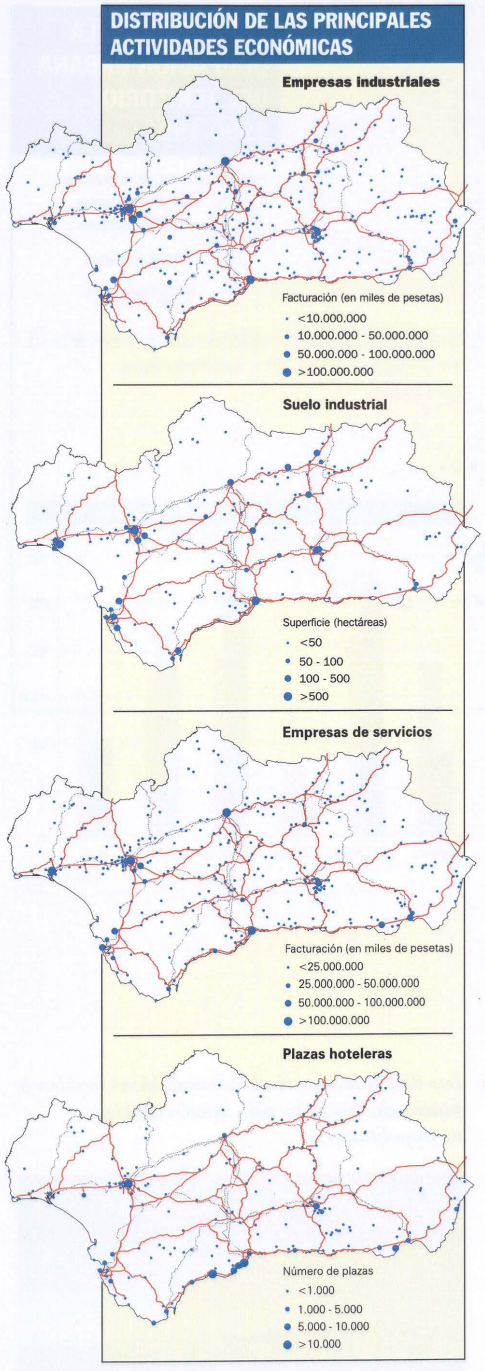
de la población, la actividad y las funciones entre una red de capitales subregionales puede y debe interpretarse como una ventaja comparativa para Andalucía. Por una parte, evita los conflictos propios de los sistemas macrocefálicos, al contrarrestar la excesiva influencia que podrían ejercer las ciudades de mayor tamaño sobre el conjunto del sistema, por otra, minimiza los problemas de congestión de las grandes concentraciones urbanas; y, por último, hace posible una aceptable prestación de servicios a escala provincial, de la que carecen otras regiones españolas en donde las diferencias de rango son más acusadas que en Andalucía.

No debe olvidarse, tampoco, que cada vez tiene menos sentido considerar aisladamente a cada una de estas grandes ciudades. El crecimiento que han experimentado en los últimos años está dando lugar a nuevas formas de organización, caracterizadas por su naturaleza metropolitana. Las principales capitales andaluzas han originado en torno a ellas unidades funcionales superiores, en las que participan los municipios de su entorno. Son estas unidades supramunicipales, y no ya tanto las respectivas ciudades centrales, las que constituyen hoy los nodos básicos de la Comunidad Autónoma, las que concentran las funciones directivas de la economía regional, y las que, en última instancia, soportan la mayor parte de las relaciones de la región con el exterior.

▶ *Las diez primeras ciudades andaluzas tienden a funcionar, cada vez más, como espacios metropolitanos.*

Pero el policentrismo no es una cualidad exclusiva del primer nivel urbano. Al descender en la jerarquía vuelve a encontrarse un amplio grupo de ciudades –las llamadas ciudades medias– que contribuyen notablemente a equilibrar el sistema reforzando su condición policéntrica. Con poblaciones que se sitúan entre los 15.000 y 100.000 habitantes, complementan eficazmente las

▶ *Las Ciudades Medias constituyen una singularidad del Sistema Urbano Andaluz que contribuye notablemente al equilibrio entre las áreas urbanas y las rurales.*



Las ciudades medias litorales crecen a gran ritmo, debido al turismo y a las agriculturas intensivas.

funciones directivas, propias de las grandes ciudades, y estructuran a la igualmente extensa red de asentamientos rurales, que tienen en muchas de ellas el referente urbano más inmediato.

Pocos sistemas regionales cuentan con unos fenómenos urbanos de estas características y potencialidad. Se trata, sin duda, de un tipo de poblamiento, si no exclusivo, sí, al menos, muy representativo de Andalucía, como lo demuestra el hecho de que cerca de un tercio de su población resida en núcleos de tamaño intermedio.

No todas las ciudades medias tienen, sin embargo, la misma significación territorial. Algunas forman parte de las aglomeraciones urbanas –Dos Hermanas o Alcalá de Guadaira en Sevilla; Alhaurín en Málaga; el Puerto de Santa María, Puerto Real o San Fernando en Cádiz– y pueden, por ello, equipararse a las que con similares características existen en otras áreas metropolitanas españolas y europeas.

Otras muchas, por el contrario, no mantienen una dependencia directa con ninguno de los centros de primer orden. Su trascendencia territorial es, en este sentido, muy alta, ya que sobre ellas suele descansar la responsabilidad de organizar zonas en las que la influencia de las grandes ciudades es más limitada. Las diferencias dentro de este último grupo son también con-

siderables. Una parte se sitúa en el litoral y mantiene un comportamiento diferenciado, muy vinculado a las transformaciones que ha conocido todo el frente costero andaluz en las últimas décadas. En función de la distinta intensidad alcanzada por estos procesos de desarrollo se dan formas urbanas diversas, que van desde crecimientos espectaculares capaces de generar verdaderas conurbaciones, caso de la Costa del Sol, a estructuras urbanas todavía muy incipientes, pero no por ello dotadas de menor dinamismo. Todas soportan, en cualquier caso, problemas similares: básicamente conflictos derivados de competencias entre distintos usos del suelo y de crecimientos, no acompañados de un soporte suficiente de las infraestructuras.

El resto, en su mayoría antiguas agrociudades, se localizan en el interior de la región y soportan en general ritmos de crecimiento más moderados. Algunas, como las del Subbético de Córdoba, el Centro-Norte de Jaén o el Bajo Guadalquivir, han alcanzado altos grados de madurez urbana, incorporando nuevas funciones industriales y de servicios a su base económica, lo que suele traducirse territorialmente en la creación de estructuras supramunicipales sólidas, asociadas a formas de relación polinucleares.

Las ciudades medias interiores mantienen cierta especialización manufacturera y de servicios, y atienden a amplias zonas rurales de la región.

En otras ocasiones el dinamismo no es tan intenso y los soportes productivos son más limitados y tradicionales. Y si bien es cierto que conservan funciones, dimensiones y una impronta inequívocamente urbanas, también lo es que, salvo algunas excepciones, la capacidad funcional y productiva de bastantes de ellas se encuentra todavía por debajo de sus potencialidades. Por lo general, todo ello va asociado a un predominio de las relaciones centralizadas y un insuficiente desarrollo de la cooperación entre las ciudades de este rango.

Tendencias relevantes para la ordenación del territorio y la vertebración regional

La situación anteriormente descrita coloca a Andalucía, en el umbral del siglo XXI, ante el doble reto de culminar la vertebración de su espacio interior y de lograr una integración activa con el exterior, basada en sus oportunidades de posición respecto a los ejes de desarrollo europeos y como frontera directa con el norte de África.

Los retos territoriales de Andalucía para el siglo XXI son su vertebración interior y la integración activa con el exterior.

En líneas generales, la evolución reciente de la Comunidad Autónoma y las tendencias que se detectan en su interior permiten ser optimistas sobre las posibilidades que se tienen de alcanzar ambos objetivos, aún reconociendo que algunos aspectos de la realidad regional siguen siendo poco favorables.

El principal obstáculo para la integración territorial radica en las carencias del sistema productiva regional.

Entre estos últimos las insuficiencias más graves son las del sistema productivo. El crecimiento experimentado en las últimas décadas no ha conseguido superar definitivamente unas carencias estructurales, que tienen un reflejo inmediato en indicadores socioeconómicos comparativamente bajos. Cuestiones como un producto interior bruto, que está todavía lejos de la media comunitaria, un nivel de paro excesivamente alto, una especialización en la exportación de materias primas poco transformadas y un tejido industrial no suficientemente diversificado son algunas de las características de la economía regional, que dificultan su plena incorporación en los escenarios mundiales y europeos de manera competitiva.

A todo ello hay que unir, además, otro aspecto desfavorable como es el escaso grado de integración interna que han alcanzado los sectores productivos andaluces. La mayor parte de ellos mantienen sus intercambios más relevantes fuera de la región, lo que impide la consolidación de muchos sectores de actividad regionales y el reforzamiento de las relaciones productivas en el interior de Andalucía. Se trata de una circunstancia particularmente negativa, no ya sólo por su incidencia sobre la competitividad regional en su conjunto, sino también por los obstáculos que crea a la vertebración efectiva del territorio.

La consolidación de Andalucía como espacio político y cultural y la mejoría de su articulación física son factores favorables para los objetivos de la ordenación del territorio.

Pero frente a estos problemas, las tendencias que favorecen la vertebración regional son cada vez más consistentes. En primer lugar, como ya se ha señalado, desde la creación de la Comunidad Autónoma se han producido importantes avances en la conformación de un espacio común en aspectos tan determinantes como el político, el cultural o la articulación física:

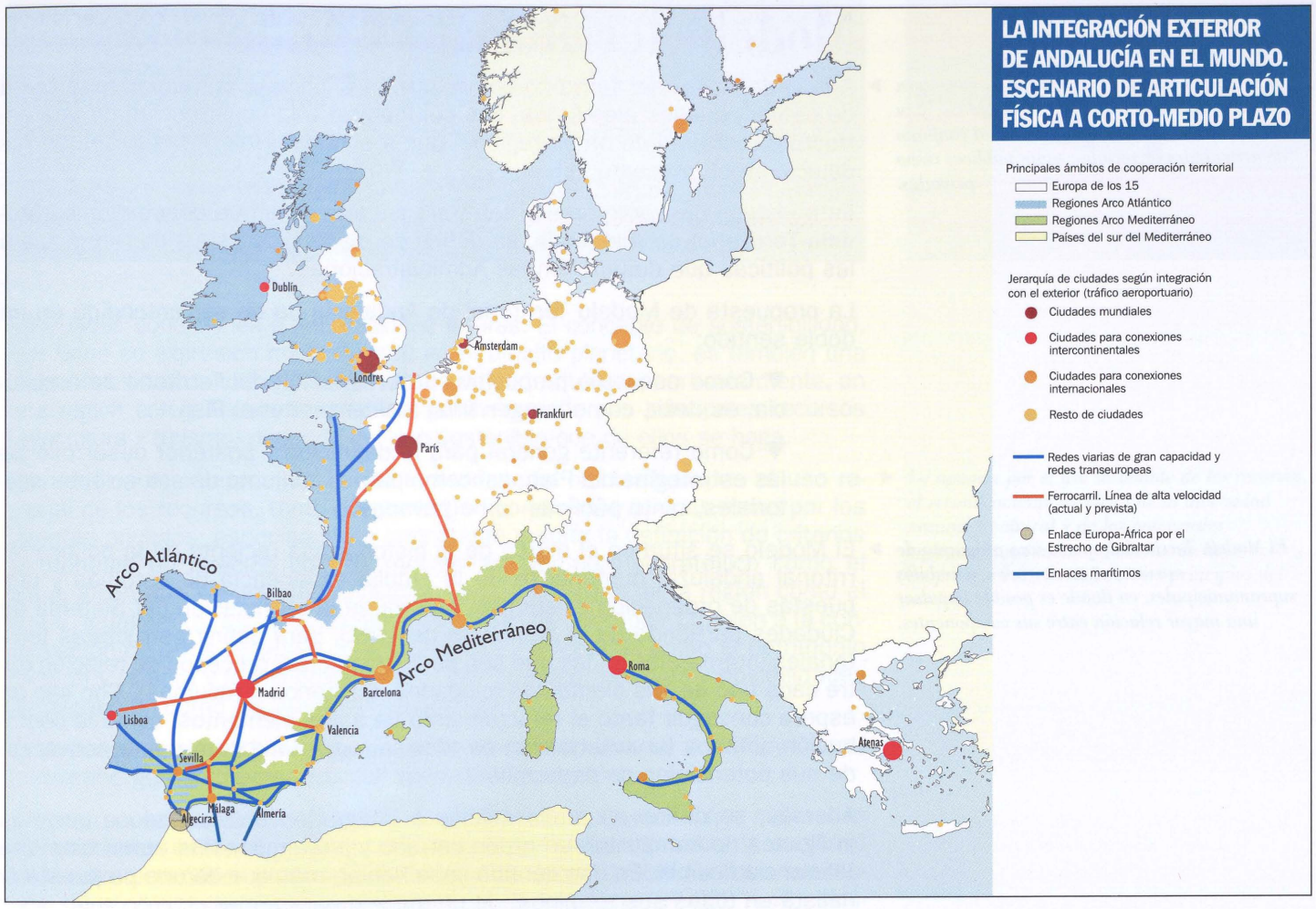
- Desde el punto de vista político Andalucía constituye hoy un espacio consolidado, resultado de la aprobación del Estatuto de Autonomía y del pleno funcionamiento de sus instituciones (Gobierno, Parlamento, Tribunal Superior de Justicia).
- Culturalmente, Andalucía es también hoy un espacio común con el que se identifican sus ciudadanos y ciudadanas cada vez con mayor intensidad.
- Físicamente la región está avanzando rápidamente en una mejora de su integración. Fruto de la planificación en infraestructuras y equipamientos, la accesibilidad de las distintas partes del territorio ha conocido una mejora notable en los últimos años y el acceso a bienes y servicios básicos se ha extendido a la práctica totalidad de la población.

La proliferación de iniciativas de colaboración supramunicipal está creando un cultura institucional propicia a la cooperación territorial.

Paralelamente, se está asistiendo a la multiplicación de iniciativas de cooperación entre las ciudades y pueblos andaluces que buscan y solicitan, cada vez más, un marco territorial más amplio en el que integrar y reforzar sus propias iniciativas locales; marco que, por otra parte, está tendiendo a ser cada vez más integral, superando etapas en las que la cooperación quedaba restringida a la resolución de problemas muy concretos. Datos como que el 57% de la población pertenezca a algún sistema supramunicipal de gestión de agua, que el 86% de los municipios esté integrado en algún programa comunitario de ayuda al desarrollo rural, que cerca del 58% de la población esté englobada dentro de alguna mancomunidad supramunicipal, o que el 44% de los residentes en Andalucía esté afectado por Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional son buena prueba de ello.

En parte, este crecimiento de la cooperación supramunicipal es consecuencia de las exigencias de la Unión Europea y su política regional, pero en cualquier caso, refleja un cambio de actitud particularmente positivo y constituye un punto de partida idóneo para las propuestas de coordinación y cooperación que necesariamente se derivarán de la ordenación del territorio en el conjunto de la región.

Por último, del contexto internacional también se deducen tendencias que favorecen el cumplimiento de los retos territoriales de la región. Las más importantes tienen su origen en la propia consolidación de la Unión Europea co-



mo un ámbito político y económico, en el que el peso de las regiones será cada vez mayor, en la potenciación del Estrecho de Gibraltar como área estratégica de comunicaciones internacionales, y en el incremento que forzosamente tienen que producirse en las relaciones entre las regiones que ocupan las dos orillas del Mediterráneo. Todas ellas sitúan a Andalucía como una pieza clave para el equilibrio territorial en un amplio contexto continental e intercontinental.

La política territorial –y más concretamente el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía– debe y puede aprovechar este conjunto de tendencias para mejorar sensiblemente muchos aspectos de la realidad andaluza, incluidos los económicos. Se cuenta para ello con una considerable gama de intervenciones que reforzarían la eficacia y la cohesión del espacio regional. Ventajas comparativas como las que ofrece la equilibrada red de asentamientos o los beneficios, que se derivarían de una mejor cooperación entre las distintas partes de la Comunidad Autónoma, son algunos ejemplos concretos de las mejoras, que puede obtener la región de una correcta ordenación del territorio.

▶ *Las tendencias internacionales están potenciando el papel de Andalucía como pieza clave en el equilibrio territorial europeo y mediterráneo.*

Modelo Territorial de Andalucía

El Modelo Territorial de Andalucía es la imagen deseable de orden territorial a medio plazo, y su función es la de servir de referencia al conjunto de actividades sectoriales, tanto públicas como privadas.

A la Ordenación del Territorio como función pública le corresponde la tarea de definir aquellos elementos, que contribuyen a la construcción de una estructura territorial de orden regional que responda a las necesidades de Andalucía en el momento actual.

Esta imagen deseable para el territorio andaluz, a la que denominamos **Modelo Territorial de Andalucía,** se define de manera que sirva de referencia a las políticas que desarrollan las Administraciones.

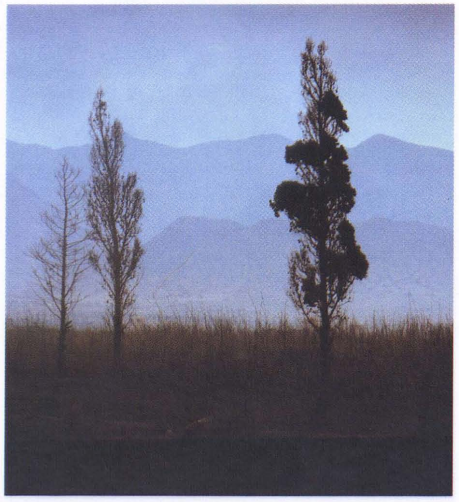
La propuesta de Modelo Territorial de Andalucía ha de ser entendida en un doble sentido:

- Como esquema propositivo de Ordenación del Territorio de Andalucía, es decir, como imagen final a alcanzar por el Plan.
- Como referente general para la definición y posterior desarrollo de las estrategias del Plan, así como para el conjunto de actuaciones sectoriales, tanto públicas como privadas.

El Modelo Territorial aporta una propuesta de estructuras territoriales, o ámbitos supramunicipales, en donde es posible impulsar una mayor relación entre sus componentes.

El Modelo se sitúa en el marco de la historia más reciente de la política territorial andaluza, nutriéndose de la amplia experiencia de estudios y propuestas de ordenación existentes. Avanza en la formulación del Sistema de Ciudades partiendo de la propuesta de 1986, para definir estructuras territoriales intermedias en las que sea posible impulsar procesos de relación entre cada uno de sus elementos (ciudades, territorios o recursos). Con ello se espera conseguir tanto el reforzamiento de estos elementos, como la contribución activa a la vertebración de toda la región andaluza y a la activación de sus potenciales de desarrollo.

Además, se define de modo abierto e integrador, entendiéndose que sus imágenes no comportan un orden cerrado y jerárquico, sino antes bien una referencia flexible. En ese sentido cabe hablar, más que de una propuesta finalista en todos sus términos, de un modelo para armar.



Principios del Modelo

El Modelo Territorial de Andalucía se apoya en tres grandes principios o criterios rectores.

El primero es el reconocimiento explícito de la **diversidad natural y cultural de Andalucía y el aprovechamiento de los potenciales endógenos del territorio**. Es decir, el Modelo tiene en cuenta las peculiaridades de los distintos ámbitos de la región, las distintas formas de vida y culturas territoriales, a la hora de efectuar sus propuestas de intervención. Y ello, tanto por la enorme extensión y diversidad del solar andaluz, como por la complejidad de los procesos de colonización humana y económica.

El segundo responde a la apuesta por el **uso sostenible de los recursos**, es decir, a 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 propios, de manera que puedan ser legados en

adecuadas condiciones a generaciones futuras. El concepto de sostenibilidad, que tiene su expresión más acabada en el ámbito planetario, es también una responsabilidad de todo gobierno, dentro de su territorio, y, particularmente, en una región como Andalucía donde la pervivencia de sus principales recursos (agricultura y turismo) depende del uso sostenible que de ellos se haga.

Ello implica el compromiso desde la ordenación del territorio en el uso racional de los recursos, tanto por parte de las Administraciones como por los agentes privados; especialmente importante resulta la definición de criterios territoriales en relación con un recurso escaso pero estratégico como el agua, y con otro en precario equilibrio en ciertas áreas de la región como el suelo. Igualmente, estas determinaciones han de contribuir también a la conservación de otros recursos de gran riqueza y diversidad como el patrimonio cultural y la flora y fauna autóctona, o con grandes reservas y posibilidades de expansión como las energías renovables.

La apuesta por el uso sostenible de los recursos, el reconocimiento explícito de la diversidad natural y cultural y de los potenciales endógenos, así como el fomento de la cooperación territorial, son los principios del modelo

El tercer principio es el de **cooperación territorial**, que se constituye en el principal argumento operativo del resto de los principios.

El acento puesto en la necesidad de estrategias de cooperación que mejoren la competitividad del territorio parte del diagnóstico efectuado sobre la debilidad de la base económica de Andalucía, aunque se apoya también en otra cuestiones, tales como la gran extensión superficial de Andalucía (87.000 Km2), similar a la de un pequeño país europeo, y la complejidad de su sistema de poblamiento (organizado en 770 municipios de prácticamente todos los tamaños).

Estas estrategias de cooperación han de ser capaces, por un lado, de generar sinergias y economías de escala en el territorio; y por otro, de contribuir a la superación de determinadas desigualdades entre las diferentes áreas de la región andaluza.

En el horizonte del siglo XXI no es aventurado pensar en un reforzamiento de las relaciones de las 10 grandes ciudades andaluzas donde se concentran ya más de la mitad de la población y las actividades productivas de la región. Sin embargo, ninguna de estas ciudades ejercerá una posición hegemónica sobre las demás, sino que habrán de compartir las ventajas e inconvenientes de su organización polinuclear.

Desde la óptica territorial, para que la progresiva integración económica interna y con el exterior de estas grandes ciudades andaluzas se realice satisfactoriamente y se aprovechen las nuevas ventajas de proximidad entre ellas, resultará no sólo apropiado sino también necesario desarrollar estrategias de coope-

ración entre las mismas, de manera que en lugar de restarse fuerza compitiendo entre sí se establezcan especializaciones complementarias. Estas **agendas de cooperación** podrían incluir temas tan diversos como los sectores claves de desarrollo económico de cada gran ciudad, las funciones de sus puertos y otras terminales de transporte, sus instalaciones de I+D, o la asignación de equipamientos especializados tales como centros culturales o de ocio.

Lo mismo cabe decir de las redes de ciudades medias dispersas por toda la región andaluza, donde se hace preciso superar la inercia de cada localidad de vivir de espaldas a las que la rodean, o de los ámbitos constituidos por asentamientos rurales dispersos y de pequeño tamaño (localizados, fundamentalmente en las áreas de montaña) en las que el esfuerzo común puede contribuir a paliar carencias en equipamientos y a mejorar las expectativas de desarrollo.

Teniendo en cuenta estos principios, los elementos que configuran la estructura territorial de la región, son:

- El Sistema de Ciudades.
- La Articulación Regional.
- La Base Natural y Económica del Territorio.

El Sistema de Ciudades

El Sistema de Ciudades deseable para Andalucía pasa por:
- *La consolidación de un sistema polinuclear de Centros Regionales.*
- *La potenciación de las Redes de Ciudades Medias.*
- *La revalorización de las formas de organización de los asentamientos rurales.*

El Modelo Territorial de Andalucía realiza una propuesta de organización del Sistema de Ciudades, entendido como un conjunto de estructuras urbanas con capacidad de conformar redes. Atendiendo al peso económico y poblacional de los núcleos urbanos y a su disposición en el territorio, se diferencian tres niveles de organización: los Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias y los Asentamientos Rurales.

El modelo apuesta, en primer lugar, por la **consolidación de un sistema polinuclear de Centros Regionales**, entendiendo por tales a los ámbitos urbanos en los que se integran las ciudades principales de la región y sus respectivas áreas de influencia. Este sistema está constituido por los ámbitos metropolitanos de Almería, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

La consideración del conjunto de las grandes ciudades andaluzas como un sistema interconectado tiene su justificación, desde la perspectiva territorial, en la ausencia de un hecho urbano andaluz de peso y significación equiparable a las grandes metrópolis europeas. Este hecho, unido a la comparativa debilidad económica y funcional de las grandes ciudades andaluzas, aconseja establecer estrategias compartidas y coordinadas entre los Centros Regionales, que irán dirigidas a mejorar, a través de esa perspectiva de conjunto, los niveles de competitividad exterior de todos y cada uno de los elementos.

En segundo lugar, Andalucía cuenta con un conjunto de Ciudades Medias que constituyen un importante eslabón entre los Centros Regionales y los ámbitos netamente rurales.

El Modelo define a las **Redes de Ciudades Medias** como conjuntos de ciudades próximas que organizan o pueden organizar un territorio relativamen-

te homogéneo. En función de sus niveles de consolidación y su grado de madurez se distinguen las siguientes tipologías:

- Redes de Ciudades Medias particularmente dinámicas y/o con procesos más o menos intensos de relación económica y territorial: Costa del Sol, Poniente Almeriense, Costa Occidental de Huelva, Costa Tropical, Centro-Norte de Jaén, Subbético de Córdoba, Costa Noroeste de Cádiz y Bajo Guadalquivir.

- Redes de Ciudades Medias que no alcanzan el grado de madurez de las anteriores: Condado-Aljarafe, Vega del Guadalquivir, Campiñas de Sevilla y Cádiz, Surco Intrabético, Valle del Almanzora, Costa Trafalgar y Costa Oriental de Almería.

- Estructuras de pares de Ciudades Medias con funciones de centralidad en ámbitos netamente rurales: Ronda-Ubrique, Pozoblanco-Peñarroya, Guadix-Baza y Valverde del Camino-Rio Tinto/Nerva; en los que las relaciones todavía no han alcanzado el grado de madurez que se aprecia en las redes anteriores.

El tercer nivel de referencia del Sistema de Ciudades son las estructuras de poblamiento formadas por los **asentamientos rurales** de pequeño tamaño poblacional, que se concentran en las áreas de montaña.

Los asentamientos rurales constituyen un denso entramado de pequeñas poblaciones que, a pesar de su evolución regresiva, presentan una serie de oportunidades capaces de modificar esta tendencia, por otra parte generalizadas en el mundo rural. Algunas de estas oportunidades en el horizonte del próximo siglo son: su potencial turístico (rural, natural y cultural), la revalorización de prácticas agrarias tradicionales como producciones ecológicas y de calidad, y su capacidad de generar procesos de desarrollo endógeno y acoger fenómenos de industrialización difusa.

El Modelo Territorial de Andalucía identifica dos tipos de organización de los asentamientos rurales:

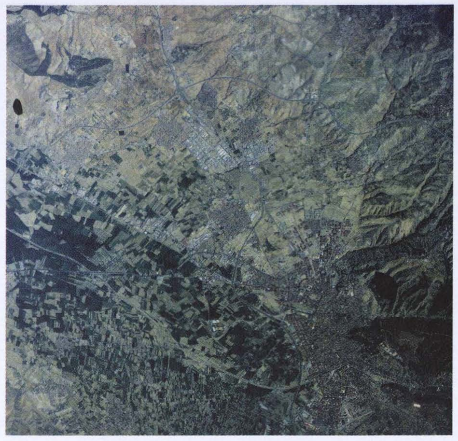
- Redes de asentamientos rurales con centralidad, que se organizan en torno a un núcleo de población que desempeña funcional y económicamente un papel similar a los de las Ciudades Medias, a pesar de su menor potencial urbano: Aracena, Cazalla-Constantina, Cazorla-Villacarrillo, Huescar, Vélez Rubio, Alhama de Granada y Medina Sidonia.

- Asentamientos rurales que no responden a formas de organización centralizada, distinguiendo entre redes densas de asentamientos rurales con un alto nivel de cohesión y homogeneidad interna, y redes de asentamientos rurales de baja densidad, con estructuras poco definidas.

El Esquema Básico de Articulación Regional

Las Bases y Estrategias aportan, también la imagen más global de integración regional, tanto internamente como con el exterior, definiendo diferentes ejes, que expresan las relaciones que se establecen entre:

- El sistema polinuclear de Centros Regionales.



Modelo Territorial de Andalucía

- Las Redes de Ciudades Medias entre sí y con los Centros Regionales.
- Las estructuras de asentamientos rurales entre sí y con las Ciudades Medias y Centros Regionales.
- Las diversas partes de la región con el exterior de Andalucía.

Del conjunto de relaciones antes establecidas se deducen ciertas continuidades muy acusadas entre territorios organizados por los hechos urbanos más potentes de la región: los Centros Regionales y las Redes de Ciudades Medias, de manera que conforman **Ejes de Organización Urbana**.

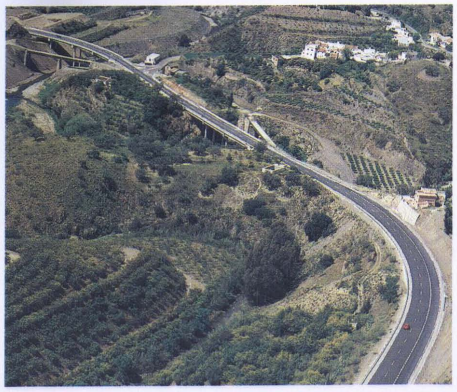
Estas continuidades serán tenidas en cuenta para dotar de coherencia a las estrategias locales y subregionales, principalmente en materia de planificación de infraestructuras de transportes y comunicaciones.

Asimismo, el Modelo contempla también la existencia de determinados **Ejes de Carácter Rural**, que expresan un potencial de relación interna de la trama de asentamientos rurales y de integración con el resto de la región, cumpliendo también, a veces, funciones de integración exterior.

El PDIA, actualmente en tramitación, complementa y desarrolla las estrategias territoriales.

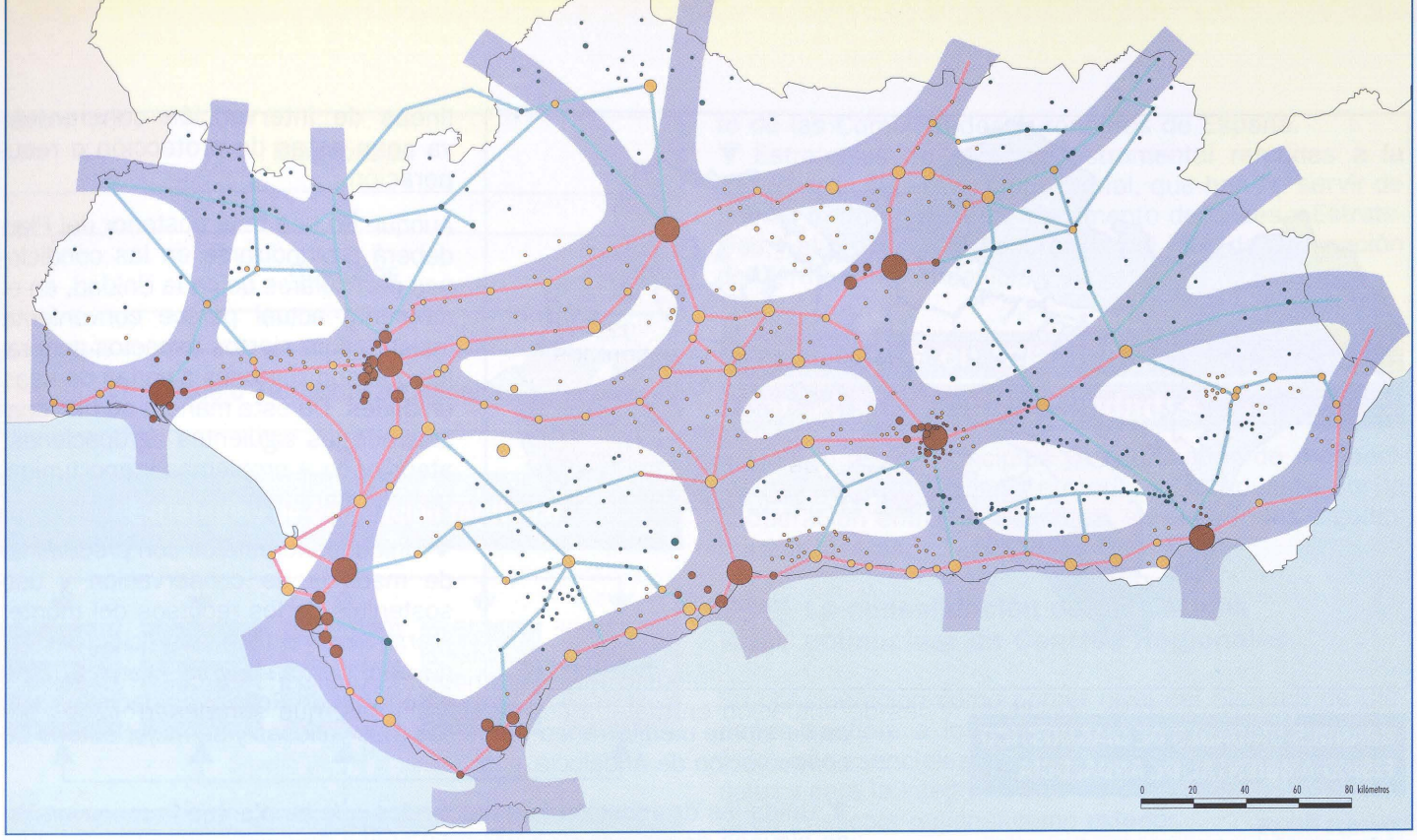
La propuesta del Modelo Territorial incorpora una serie de objetivos generales de actuación en materia de infraestructuras, que son desarrollados por el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA). Entre estos objetivos figuran algunos de carácter global, como lograr el pleno desarrollo de la articulación interior de Andalucía, favorecer el desarrollo equilibrado de Andalucía, con una especial atención a las áreas rurales y de estructura territorial más débil.

Asimismo, se incluyen otros objetivos de carácter específico, tales como los de dar respuesta a los problemas derivados de la escasez estructural de agua, lograr la integración en las redes de infraestructuras peninsulares y europeas, dotar a los nodos y ejes de mayor potencial económico de la región con las infraestructuras necesarias para su desarrollo, mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones de los servicios existentes, mejorar la integración de las infraestructuras en su entorno territorial, ambiental y paisajístico, lograr el máximo aprovechamiento social del esfuerzo inversor público, y garantizar la aplicación de los criterios de sostenibilidad de las soluciones, uso racional de los recursos y equilibrio territorial en la planificación, proyecto, ejecución y gestión de las infraestructuras.



En aplicación de dichos criterios, se propone, complementando las estrategias contenidas en el Plan Director de Infraestructuras del Estado y en el PDIA:

- La extensión de las redes viarias de gran capacidad y ferroviaria, europeas y nacionales, y su cierre en el puerto de Algeciras; y la dotación de éste con una zona de actividades logísticas.
- El reconocimiento, como referencia territorial básica para los modelos viario, ferroviario y energético, del nodo de enlace Europa-Africa sobre las dos orillas del estrecho de Gibraltar.
- El desarrollo de las comunicaciones viarias y ferroviarias de Andalucía con Levante (integración en el Arco Mediterráneo) y con Portugal (integración en el Arco Atlántico).



ESQUEMA BÁSICO 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
- Pequeñas ciudades y Centros Rurales
- Otros asentamientos

▼ El eje de la Ruta de la Plata y su conexión con la N-432, para desarrollar las relaciones Norte-Sur en la mitad occidental de la Península Ibérica.

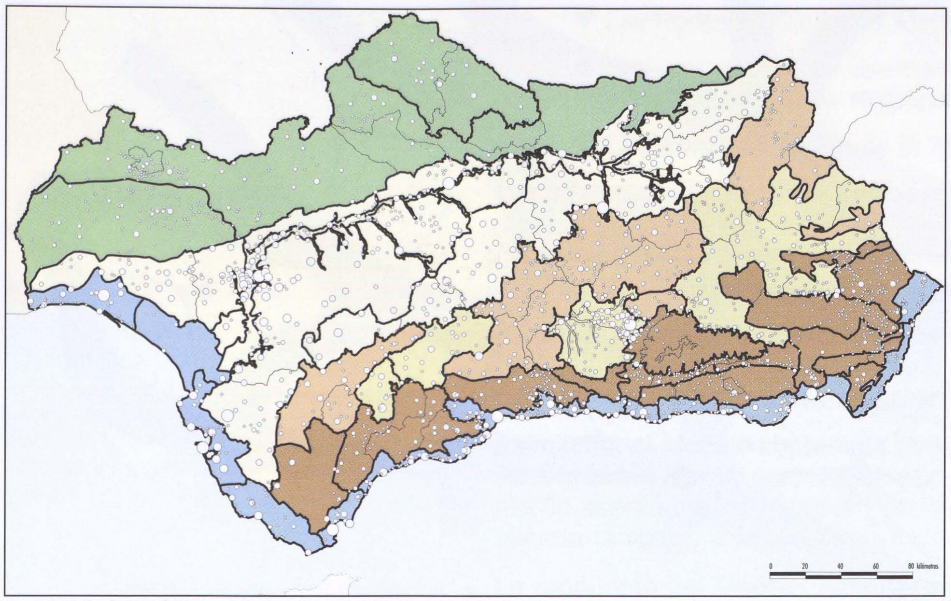
▼ La conexión a la red ferroviaria de alta velocidad del conjunto de los Centros Regionales andaluces, a partir de la Y invertida formada por la línea Sevilla-Córdoba-Madrid y la futura línea de alta velocidad Córdoba-Málaga.

La Base Natural y Económica del Territorio

El Modelo propone un tercer elemento basado en la diferenciación de **Unidades Territoriales**. Son áreas continuas, que han sido definidas por su homogeneidad física y por presentar problemas y oportunidades comunes en relación con el uso económico del territorio y la gestión de los recursos naturales. Dicho uso y gestión no puede contemplarse independientemente de las características de las redes y estructuras de asentamientos urbanos que se localizan dentro de cada Unidad.

Las Unidades identificadas son imprescindibles para definir modelos deseables de uso del suelo y gestión de los recursos naturales, adaptados a las condiciones ecológicas y a los procesos urbanos y socioeconómicos de cada una de ellas. Como tales, deberán ser, así mismo, la referencia espacial de muchas políticas sectoriales que guardan relación con el manejo de recursos –agua, energía, etc.– y la prevención de riesgos naturales.

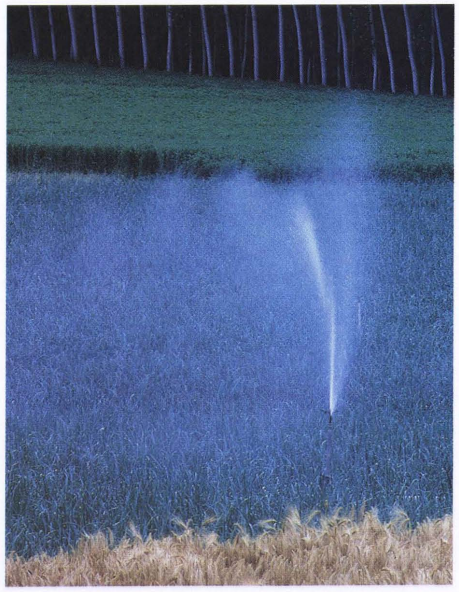
Asimismo, las Unidades constituyen un marco territorial pertinente para situar el tratamiento del paisaje, en cuanto pueden definirse para cada una de ellas



GRANDES UNIDADES DE DIAGNÓSTICO FÍSICO-AMBIENTAL DE ANDALUCÍA

DOMINIOS FÍSICOS

- Sierra Morena
- Llanuras y Campiñas Béticas
- Sierras Subbéticas
- Depresiones Intrabéticas
- Sierras y Depresiones Penibéticas
- Litoral



líneas de intervención coherentes, ya sean estas de protección o recuperación.

Aunque en una fase posterior del Plan deberá profundizarse en las condiciones particulares de cada Unidad, en el momento actual parece conveniente insistir sobre ciertos aspectos generales que son comunes a varias de esas unidades. De esta manera se han considerado las siguientes agrupaciones, atendiendo a problemas y oportunidades compartidas:

▼ Unidades forestales con predominio de manejos de conservación y uso sostenible de los recursos del monte: Sierra Morena (con excepción del Andévalo), Cazorla-Segura, Sierra Nevada y Serranía de Ronda; es decir, las áreas de monte mediterráneo y dehesas más valiosas y en mejor estado de conservación de Andalucía.

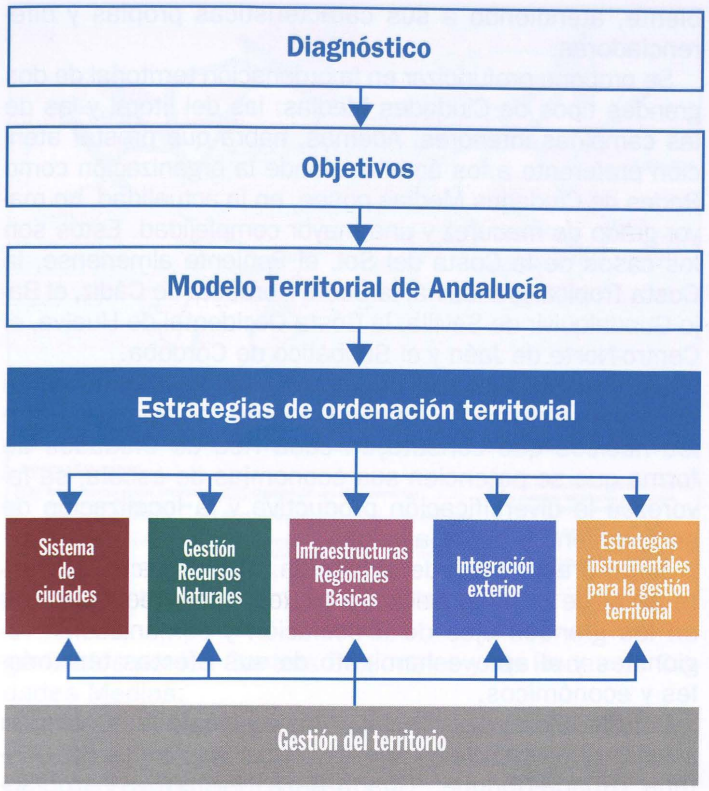
▼ Unidades de vocación forestal, en las que se plantea la reconversión de algunos de los actuales usos del suelo: Andévalo onubense, Sierras Subbéticas y Sierras Penibéticas más orientales. Son áreas que requieren importantes actuaciones dirigidas a corregir procesos erosivos, en ocasiones originados por usos o producciones ecológicamente inadecuadas.

▼ Unidades agrícolas interiores con predominio del secano: Campiñas Baja y Alta del Guadalquivir. Estas unidades soportan usos y aprovechamientos muy definidos y excluyentes (en especial, grandes monocultivos) que es necesario compatibilizar con la conservación de los suelos y la mejora de la diversidad paisajística.

▼ Unidades interiores de regadío con presión urbana: Vega del Guadalquivir y Hoyas intrabéticas (Antequera, Loja y Granada). En estas unidades es preciso armonizar el uso agrícola con el espacio urbano y mejorar los modelos de gestión del agua.

▼ Unidades litorales: Litoral Atlántico, Litoral Mediterráneo Occidental y Litoral Mediterráneo Oriental. Son, sin duda, las unidades de mayor dinamismo regional en cuanto a los procesos de ocupación y competencia por el uso del suelo y la utilización de recursos naturales escasos, especialmente el agua.

▼ Sureste árido: Interior de la provincia de Almería. Es un área de la región necesariamente singular por su avanzado proceso de despoblamiento, deforestación y graves pérdidas de suelo, donde es preciso plantear estrategias específicas de intervención ya sean de gestión del agua, lucha contra la erosión o restauración paisajística.



Estrategias de Ordenación Territorial

Las Bases y Estrategias, como documento de avance del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, plantean las líneas maestras de las futuras propuestas, que el Plan habrá de definir de manera específica.

Del Modelo se derivan una serie de objetivos en los que se fundamentará el proceso de elaboración del Plan:

▼ La formulación de estrategias para cada uno de los elementos que lo componen: el Sistema de Ciudades y las Unidades Territoriales.

▼ Un conjunto de estrategias referidas a los grandes sistemas regionales que contribuyen a la estructuración y organización del territorio andaluz: el Sistema Hidrológico, el Sistema Energético y el Sistema de Transportes y Comunicaciones.

▼ Estrategias que abordan las relaciones y la integración de Andalucía con otros ámbitos exteriores: Europa, los países del sur del Mediterráneo, Portugal, y el resto de las Comunidades Autónomas de España.

▼ Estrategias de carácter instrumental referidas a la gestión y la planificación territorial, que han de servir de puente entre el presente documento de Bases y Estrategias y el proceso de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y su gestión.

Estrategias en relación con el Sistema de Ciudades

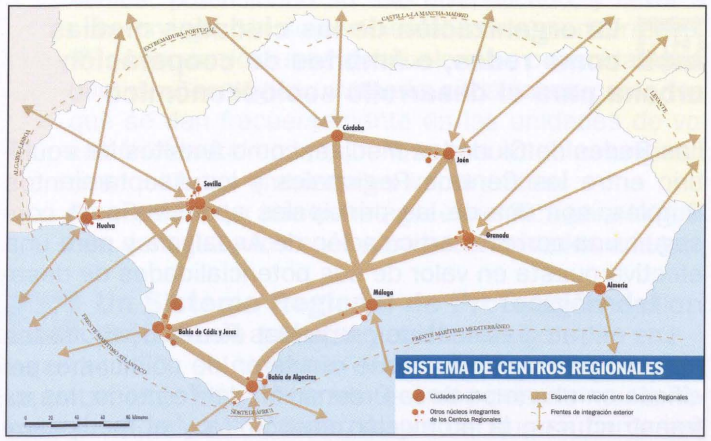
Partiendo de los principios ya enunciados de reconocimiento de la diversidad territorial y de apuesta por la cooperación entre las ciudades, se definen las siguientes estrategias:

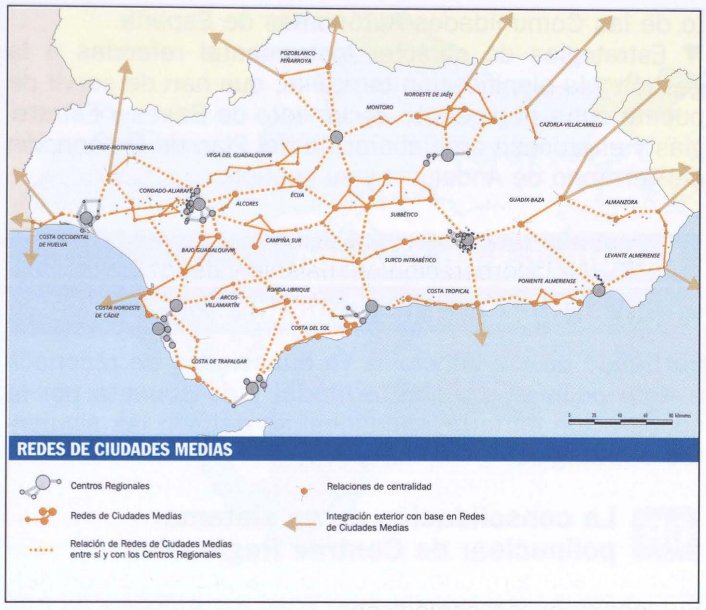
CR La consolidación de un sistema polinuclear de Centros Regionales

Su consideración como primer nivel del Sistema de Ciudades confiere a los Centros Regionales una serie de funciones esenciales para la articulación del territorio andaluz y para la integración de su sistema productivo, tanto en la escala regional como exterior.

Las propuestas se dirigen, fundamentalmente, a reforzar la función de los Centros Regionales andaluces como un sistema de manera que contribuyan a estructurar el territorio regional. Para ello se considera esencial la cooperación entre ellos, para que las funciones y especializaciones de cada Centro (económicas, tecnológicas, equipamientos especializados) no compitan con las del resto y, por el contrario, se mejore la capacidad para integrarse en el Sistema de Ciudades nacional, europeo y mediterráneo.

Uno de los elementos esenciales de esta integración ha





de ser, lógicamente, la potenciación de su papel como nodos principales del sistema de transportes y comunicaciones, ya que sobre ellos han de estructurarse los grandes ejes de comunicación regional y la conformación de un completo sistema intermodal de transportes.

Además, cada Centro Regional conforma un ámbito metropolitano, donde se deben reforzar los procesos de consolidación de sus estructuras supramunicipales, a través de instrumentos de planificación específicos (Planes de Ordenación del Territorio subregionales, Planes Intermodales de Transporte), que aporten criterios comunes para el desarrollo urbano, de las infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones, y para la mejora de las condiciones ambientales.

CM La organización de las ciudades medias como redes, o ámbitos de cooperación urbana para el desarrollo socioeconómico

Las Redes de Ciudades Medias, como ámbitos de equilibrio entre los Centros Regionales y los Asentamientos Rurales, son una de las principales apuestas para conseguir una correcta articulación de Andalucía y para una efectiva puesta en valor de sus potencialidades de desarrollo endógeno.

Las estrategias consideran que las Redes de Ciudades Medias forman ámbitos que requieren de políticas específicas en el campo de la Ordenación del Territorio, las infraestructuras, la promoción económica y el medio ambiente, atendiendo a sus características propias y diferenciadoras.

Se propone profundizar en la ordenación territorial de dos grandes tipos de Ciudades Medias: las del litoral y las de las campiñas interiores. Además, habrá que prestar atención preferente a los ámbitos donde la organización como Redes de Ciudades Medias posee, en la actualidad, un mayor grado de madurez y una mayor complejidad. Estos son los casos de la Costa del Sol, el Poniente almeriense, la Costa Tropical granadina, la Costa Noroeste de Cádiz, el Bajo Guadalquivir de Sevilla, la Costa Occidental de Huelva, el Centro-Norte de Jaén y el Subbético de Córdoba.

Las estrategias se concretan, especialmente, en la puesta en marcha de mecanismos de cooperación entre los núcleos que constituyen cada Red de Ciudades de forma que se potencien sus economías de escala, se favorezca la diversificación productiva y la localización de equipamientos especializados.

Junto a esta línea de actuación, otro aspecto relevante es el de la integración de dichas Redes de Ciudades en los grandes ejes de articulación y comunicación regionales y el aprovechamiento de sus efectos territoriales y económicos.

Por último hay que destacar los casos de las Ciudades Medias que centralizan amplios espacios rurales de montaña (Ronda-Ubrique, Guadix-Baza, Peñarroya-Pozoblanco, o Valverde del Camino-Rio Tinto/Nerva), que requieren políticas específicas para reforzar sus funciones, esenciales para la organización de sus ámbitos de influencia y el equilibrio regional.

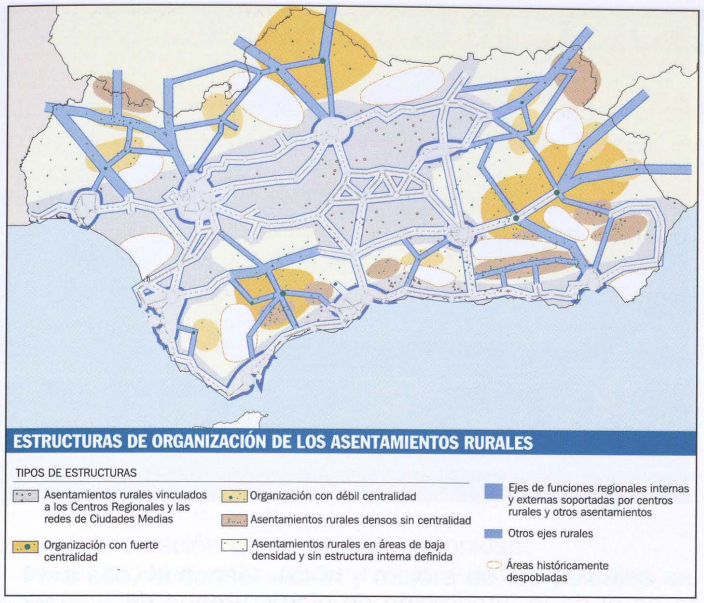
AR La integración de los Asentamientos Rurales en el proceso de desarrollo regional

La amplitud, complejidad y diversidad de las estructuras en que se organizan en la actualidad los más de 600 asentamientos rurales existentes en la región hacen que, desde el documento de Bases y Estrategias, se lleve a cabo una primera aproximación que, se habrá de profundizar en fases posteriores.

El objetivo global de las estrategias en estos ámbitos se centran en revitalizar al conjunto de los asentamientos rurales, reforzando tanto su articulación interna como su integración con el resto del Sistema de Ciudades de Andalucía.

Para ello, en el Modelo Territorial se ofrece una clasificación de los Asentamientos Rurales en tres categorías, a las que el Plan de Ordenación del Territorio habrá de adaptar sus estrategias diferenciadas de intervención:

- Asentamientos rurales vinculados a los territorios or-



ganizados por los Centros Regionales y las Redes de Ciudades Medias.

- Asentamientos organizados en torno a Centros Rurales.
- Asentamientos rurales que no responden a modelos de organización centralizada.

Además, desde las Bases y Estrategias se adelantan las siguientes orientaciones comunes que habrán de ser tenidas en cuenta en estos ámbitos por los Planes Territoriales y Sectoriales:

▼ La potenciación de la cooperación entre los asentamientos rurales, aprovechando las iniciativas ya existentes, como vía para favorecer el desarrollo y la articulación de estos ámbitos, desde la especificidad de cada uno de ellos.

▼ La adecuada integración de los ámbitos rurales en el Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones, atendiendo tanto a su conexión con los ejes básicos de Andalucía, como a la articulación interna de cada ámbito, y a la satisfacción de las necesidades creadas por nuevas actividades como el turismo rural o el uso público de los Espacios Naturales Protegidos.

Estrategias en relación con la gestión de los recursos naturales y el paisaje

La consideración de la base natural y los usos primarios del suelo como condicionantes de la organización del territorio regional, y la incorporación del uso sostenible de los recursos como principio sustentador del Modelo Territorial, son los puntos de partida de este bloque de propuestas que abarca tres campos principales:

▼ El uso y gestión de los recursos naturales y culturales en cada una de las Unidades Territoriales identificadas en el Modelo.

▼ Los contenidos y el alcance que ha de tener el Sistema de Protección Regional.

▼ La incorporación del paisaje y de los riesgos naturales como objeto de la Ordenación Territorial.

UT El uso racional de los recursos como base de la ordenación territorial

Las propuestas se dirigen a definir los criterios globales que han de presidir el modelo de uso y gestión del territorio y los recursos naturales en Andalucía, en general, y en cada Unidad en particular, atendiendo a los principios de sostenibilidad y de adaptación a la capacidad de acogida de cada territorio, así como a la prevención de riesgos naturales y tecnológicos.

Las prioridades de gestión detectadas son las siguientes:

▼ Compatibilizar los desarrollos urbanos y económicos con un uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y paisajes, con especial atención a la situación de las unidades litorales.

▼ Favorecer un modelo más eficiente de gestión del agua y compatibilizar los usos primarios con los desarrollos urbanos, profundizando en las unidades agrícolas interiores de regadío en las actuaciones que mejoren la racionalidad del consumo.

▼ Diversificar los usos del suelo y los aprovechamientos productivos, particularmente en unidades, como las interiores de secano, en las que la uniformidad de los usos del suelo es mayor.

▼ Mantener o recuperar la vocación natural de los suelos, potenciando su uso diversificado, y llevar a cabo una gestión sostenible del monte mediterráneo.

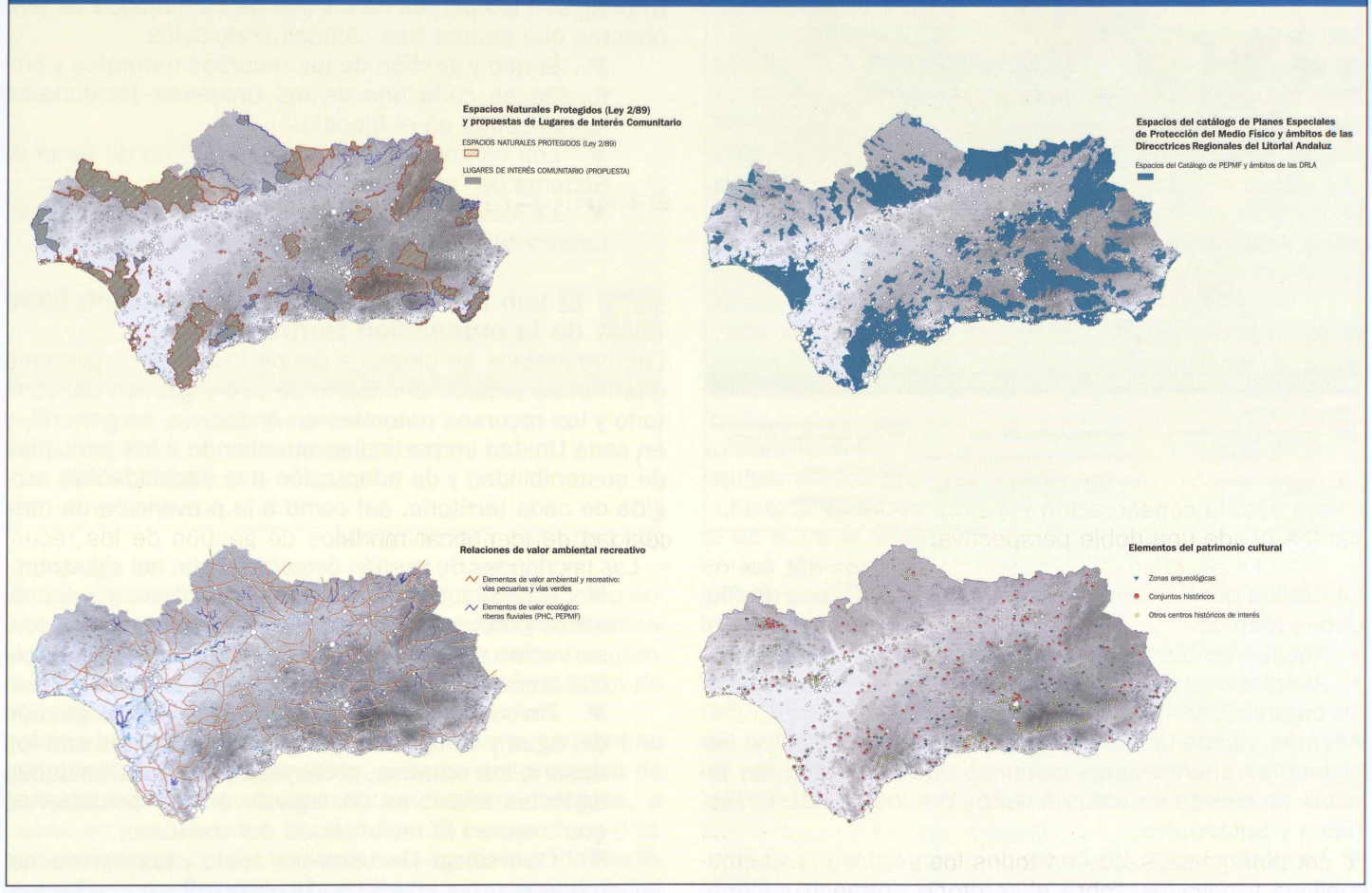
▼ Adecuar los usos del suelo a su capacidad productiva y ecológica, evitando situaciones como las que se dan frecuentemente en las unidades de vocación forestal en las que los usos actuales originan desequilibrios ambientales importantes.

▼ Desarrollar una estrategia específica para la gestión del agua y los suelos para las unidades áridas.

SP Un Sistema Regional de Protección del patrimonio natural y cultural

La ordenación del territorio debe ser capaz de potenciar un tratamiento integral de los recursos del patrimonio natural y cultural del territorio, mayor del que se ha conse-

SISTEMA REGIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS DE INTERES PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



guido hasta la fecha; para ello han de ser entendidos de manera unitaria, atendiendo especialmente a su capacidad para configurar un sistema en el ámbito regional.

Por ello, las propuestas inciden, fundamentalmente, en la consideración integrada de los valores presentes en los diferentes instrumentos de protección actualmente existentes (Red de Espacios Naturales Protegidos, Catálogos de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, Directrices Regionales del Litoral, Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, Bienes de Interés Cultural y Propuesta Directiva Hábitat), como punto de partida para conformar una red conjunta e interconectada.

Junto a ello se plantea la necesidad de profundizar en las categorías de protección, incorporando elementos territoriales como los paisajes, los grandes espacios libres recreativos y otros elementos construidos en el medio rural.

Finalmente, se hace hincapié en la vinculación de este Sistema de Protección con su creciente y cada vez más demandado uso público y recreativo, lo que supone la necesidad de ir completando los instrumentos de planificación territorial y ambiental en determinados ámbitos.

PJ El paisaje como síntesis visible de la relación en el tiempo entre la sociedad y el medio

El paisaje, entendido como expresión visible de la diversidad de relaciones, a lo largo del tiempo, de la sociedad con la naturaleza y síntesis de la calidad ambiental, requiere establecer estrategias integradas de gestión del territorio y el patrimonio cultural que partan de asumir la responsabilidad de las intervenciones humanas (especialmente las públi-

cas) en la creación de un paisaje armonioso.

Para ello, la conservación y mejora de los paisajes se plantea desde una doble perspectiva:

- La adecuada ordenación de los usos del suelo.
- La corrección de los procesos de deterioro (espacios mineros degradados, espacios deforestados, espacios industriales obsoletos...) y de banalización del paisaje (especialmente en campiñas interiores, el litoral turístico o las áreas de agricultura bajo plástico).

La instrumentación de estas medidas se realizará en la práctica, principalmente, a través de los planes urbanísticos y territoriales. Además, se propone la incorporación de criterios paisajísticos en todos los grandes proyectos públicos y privados sobre el territorio (infraestructuras, actuaciones singulares) y su inclusión en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

RG La presencia de los riesgos naturales requisito de la ordenación territorial, urbanística y sectorial

La correcta distribución de usos sobre el territorio y su adecuación a sus características y dinámica del medio natural es fundamental para prevenir los riesgos y minimizar sus efectos potenciales. El establecimiento de la compatibilidad de usos y la indicación de zonas de riesgos catastróficos (inundaciones, procesos erosivos, deslizamientos...) han de ser contenidos obligatorios de los instrumentos de planificación.

Junto a las estrategias generales referidas a las Unidades Territoriales habrán de desarrollarse directrices orientadas a prevenir y corregir los procesos que comporten riesgos catastróficos, y en particular, relativas a:

- Favorecer la coordinación y cooperación interadministrativa.
- Profundizar en el conocimiento de los riesgos y procesos de desequilibrios ambientales.
- Establecer criterios territoriales para la prevención y minimización de los riesgos.

Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas

Las grandes infraestructuras constituyen elementos determinantes del orden territorial a la escala de toda la región, en tanto que conforman el soporte de los flujos de personas, recursos naturales, mercancías e información; por lo cual, desde el Plan, se aborda la necesidad de configurarlos como auténticos sistemas regionales, que articulan el espacio físico y económico de Andalucía

Desde la Ordenación del Territorio se avanza en la necesidad de identificar modelos de gestión de los recursos y las infraestructuras en cada parte del territorio, atendiendo a la organización del Sistema de Ciudades y a la gestión sostenible de los recursos: en definitiva, establecer estrategias específicas para los diferentes territorios de la región.

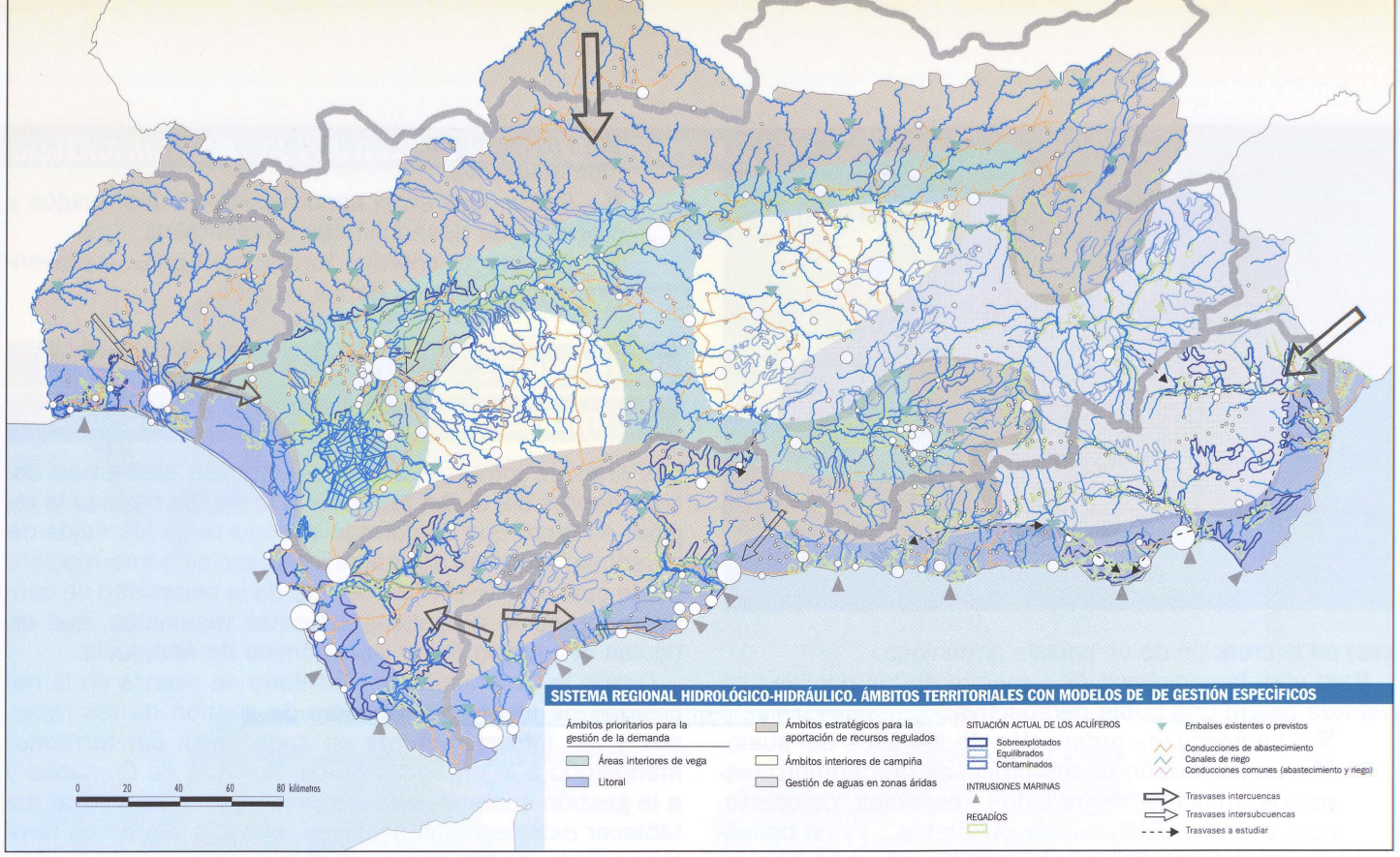
La elaboración del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, de forma coordinada y paralela a la planificación territorial, ha permitido que concrete las propuestas infraestructurales en desarrollo de los criterios territoriales.

SH Un Sistema Hidrológico-Hidráulico basado en modelos territoriales de gestión diferenciados

Partiendo de una concepción integral del ciclo del agua en Andalucía y de la aplicación del principio de uso racional y sostenible de los recursos, el enfoque principal que se adopta desde el Plan es el de dar prioridad a las políticas de gestión de la demanda (uso eficiente y ahorrativo del agua), incremento de la disponibilidad y la mejora de la calidad y conservación de los recursos hídricos.

Para ello se identifican distintos modelos de gestión del agua en territorios específicos, según las prioridades de intervención en los mismos, si bien algunas de estas propuestas pueden ser también de aplicación en el resto de Andalucía:

- Vegas de regadío, franja litoral y grandes concentraciones urbanas: Racionalización de las demandas en los principales ámbitos consumidores de la región andaluza.
- Principales zonas de montaña: Protección de los



recursos y potenciación de los usos locales en las que son las grandes áreas netamente productoras.

- Áreas de campiña: Satisfacción de las demandas urbanas y de los usos locales, y protección del dominio público hidráulico
- Zonas áridas: Lucha contra la desertificación y garantía del recurso.

SE Un Sistema Energético regional más sostenible en el que se aprovechen las oportunidades de cada territorio en la gestión de la demanda y la promoción de las energías renovables

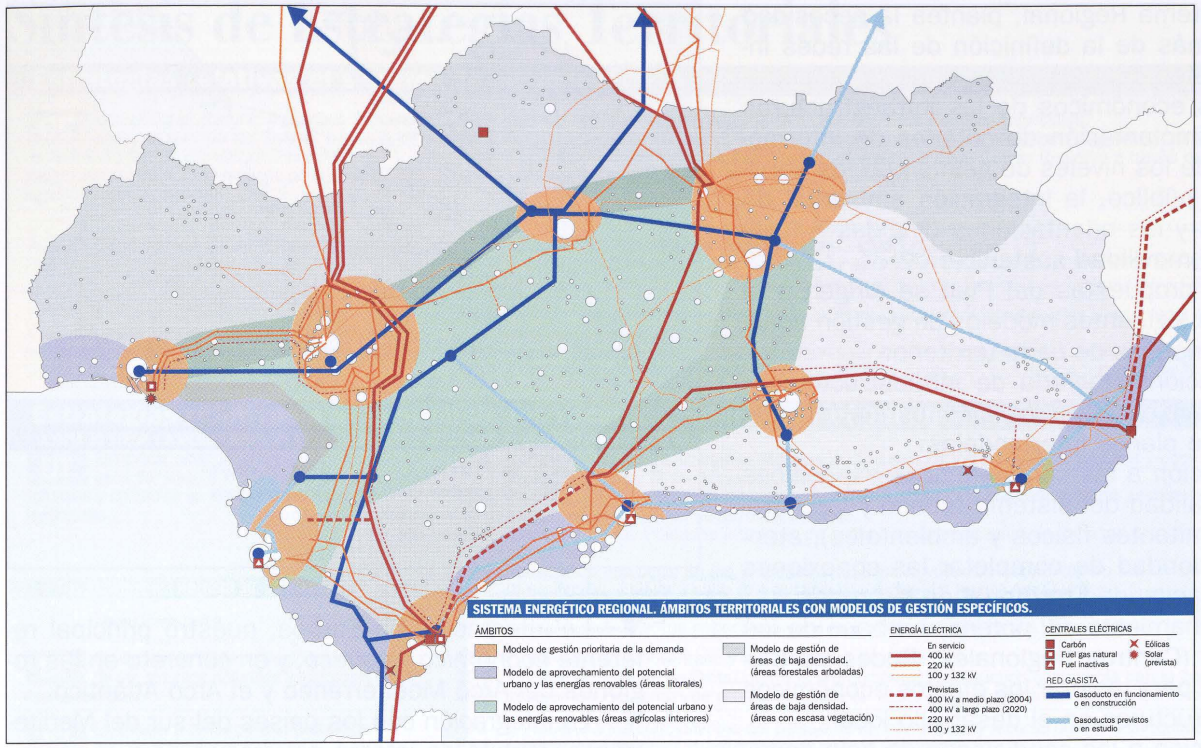
La obtención de un abastecimiento energético seguro y diversificado para Andalucía es un objetivo que, necesariamente, ha de complementarse con otros referidos a la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles y, por tanto, la promoción de las energías renovables, y a la prioridad de las políticas de gestión de la demanda que incidan en el ahorro y la eficiencia energética.

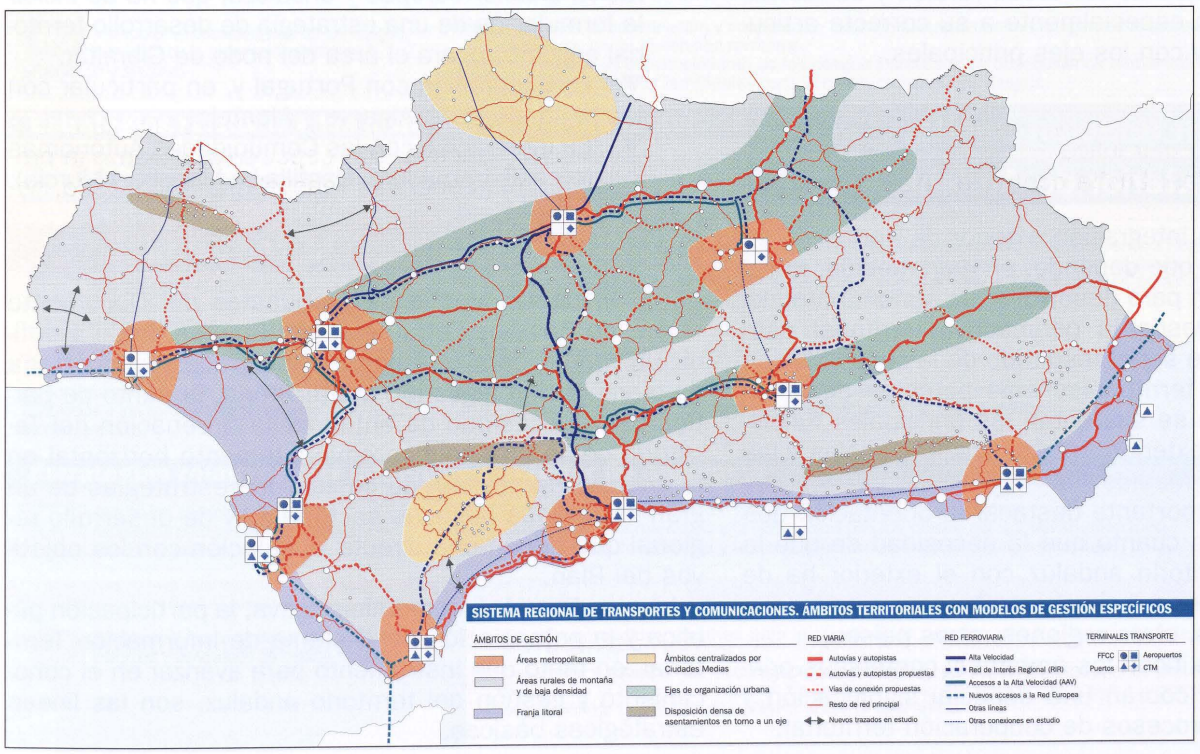
Para lo cual, se plantean los principales modelos de gestión adaptados a las características de territorios específicos de la región, según las prioridades de intervención en cada uno de ellos:

- Centros regionales y concentraciones industriales: Gestión prioritaria de la demanda en los principales ámbitos consumidores.
- Áreas litorales: Aprovechamiento del potencial urbano y productivo, con especial atención a la promoción de las energías renovables (sobre todo, solar y eólica).
- Áreas agrícolas interiores: Aprovechamiento del potencial urbano y productivo, con especial atención a la promoción de las energías renovables (en especial solar y biomasa).
- Áreas rurales y de montaña: Adaptación a las características de baja densidad y débil demanda, con especial atención a los recursos renovables como la biomasa forestal y aprovechamientos hidráulicos, y con unas orientaciones específicas en el caso de las zonas áridas (energía solar y eólica).

ST Un Sistema de Transportes y Comunicaciones que complete la vertebración regional, potencie el desarrollo y favorezca modelos de movilidad sostenible

La concepción de las redes de infraestructuras y los servicios de transportes de manera integrada, como confor-


SISTEMA ENERGÉTICO REGIONAL. ÁMBITOS TERRITORIALES CON MODELOS DE GESTIÓN ESPECÍFICOS.
ÁMBITOS
Modelo de gestión prioritaria de la demanda
Modelo de aprovechamiento del potencial urbano y las energías renovables (áreas litorales)
Modelo de aprovechamiento del potencial urbano y las energías renovables (áreas agrícolas interiores)
Modelo de gestión de áreas de baja densidad. (áreas forestales arboladas)
Modelo de gestión de áreas de baja densidad. (áreas con escasa vegetación)
ENERGÍA ELÉCTRICA
En servicio
400 kV
220 kV
100 y 132 kV
Previstas
400 kV a medio plazo (2004)
400 kV a largo plazo (2020)
220 kV
100 y 132 kV
CENTRALES ELÉCTRICAS
Carbón
Fuel gas natural
Fuel inactivas
Eólicas
Solar (prevista)
RED GASISTA
Gasoducto en funcionamiento o en construcción
Gasoductos previstos o en estudio


SISTEMA REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. ÁMBITOS TERRITORIALES CON MODELOS DE GESTIÓN ESPECÍFICOS
ÁMBITOS DE GESTIÓN
Áreas metropolitanas
Áreas rurales de montaña y de baja densidad
Franja litoral
Ámbitos centralizados por Ciudades Medias
Ejes de organización urbana
Disposición densa de asentamientos en torno a un eje
RED VIARIA
Autovías y autopistas
Autovías y autopistas propuestas
Vías de conexión propuestas
Resto de red principal
Nuevos trazados en estudio
RED FERROVIARIA
Alta Velocidad
Red de Interés Regional (RIR)
Accesos a la Alta Velocidad (AAV)
Nuevos accesos a la Red Europea
Otras líneas
Otras conexiones en estudio
TERMINALES TRANSPORTE
FFCC
Puertos
Aeropuertos
CTM

madores de un Sistema Regional, plantea la necesidad de incorporar (además de la definición de las redes infraestructurales), otros criterios como el de la potenciación de los efectos económicos de las infraestructuras en el territorio, la implantación de criterios de intermodalidad, la mejora de los niveles de gestión de los servicios de transporte público, la integración ambiental de las infraestructuras y las orientaciones dirigidas a favorecer un modelo de movilidad sostenible.

Junto a ello, las propuestas del Plan se dirigen a la identificación de los siguientes modelos de gestión adaptados a las características de cada territorio:

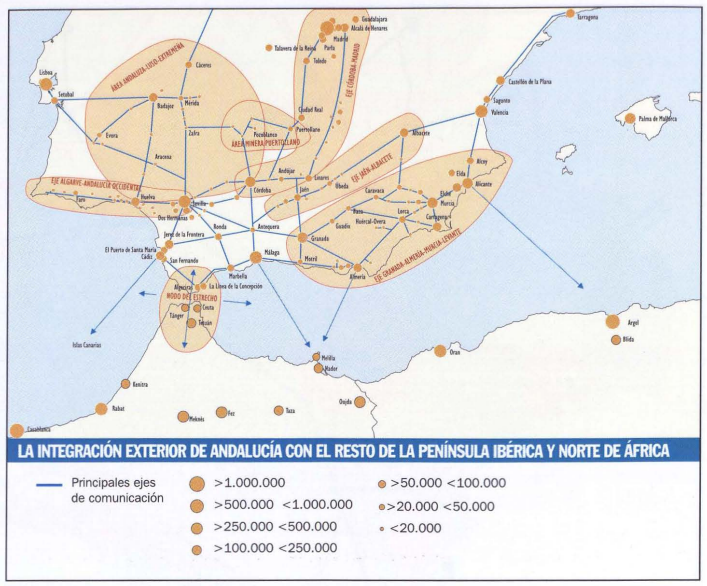
- La ordenación integrada de infraestructuras y servicios de transporte en los ámbitos metropolitanos a través de planes intermodales.
- La adaptación a las características específicas del litoral (linealidad del sistema urbano y las infraestructuras, limitantes físicos y ambientales), atendiendo a la prioridad de completar las conexiones básicas, y la capilaridad territorial de las redes.
- El aprovechamiento del potencial urbano de los ejes interiores (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias) para mejorar los efectos económicos de las infraestructuras en el desarrollo local.
- La adaptación a las condiciones de baja densidad y débil tráfico de las áreas rurales y de montaña, atendiendo especialmente a su correcta articulación interna y con los ejes principales.

Estrategias en relación con la integración exterior de Andalucía

IE La adecuada integración exterior de Andalucía es un factor del que depende, en gran medida, la capacidad de la región para desarrollar un sistema productivo competitivo. Desde la perspectiva territorial esta competitividad ha de ser el resultado de la consolidación de las estructuras territoriales más potentes de la región, sobre las que se sustentan las principales funciones de integración exterior: los Centros Regionales y las Redes de Ciudades Medias.

Así mismo, es importante destacar la orientación que incorpora el Plan en cuanto que la necesidad de que la integración del territorio andaluz con el exterior ha de plantearse en términos de cooperación con otros territorios (otras ciudades, otras regiones, otros países).

Para ello, se identifican los ámbitos y contenidos principales en los que cobran una especial significación y oportunidad tales procesos de cooperación territorial:



LA INTEGRACIÓN EXTERIOR DE ANDALUCÍA CON EL RESTO DE LA PENÍNSULA IBÉRICA Y NORTE DE ÁFRICA

- La integración en Europa, nuestro principal referente económico y político, y en concreto en las regiones del Arco Mediterráneo y el Arco Atlántico.
- La integración con los países del sur del Mediterráneo, ámbito de interés estratégico para la cooperación exterior europea y andaluza, que ha de incluir la formulación de una estrategia de desarrollo territorial específica para el área del nodo de Gibraltar.
- La integración con Portugal y, en particular con las regiones de El Algarve y Alentejo.
- La integración con las Comunidades Autónomas limítrofes (Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia).

Estrategias de gestión territorial

GT El último bloque de propuestas del Documento de Bases y Estrategias del Plan se dirige a definir un marco para una política integrada y concertada de planificación y gestión del territorio. El punto de partida es la necesidad de entender la Ordenación del Territorio como una política eminentemente horizontal en la que, por tanto, han de confluir las estrategias de un gran número de políticas sectoriales y de desarrollo regional que tienen una directa vinculación con los objetivos del Plan.

La coordinación interadministrativa, la participación pública y la potenciación del Sistema de Información Territorial, en tanto que instrumento para avanzar en el conocimiento y gestión del territorio andaluz, son las líneas estratégicas básicas.

Síntesis de Estrategias Territoriales

Estrategias relativas al sistema de ciudades

CR Consolidar al conjunto de Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades de Andalucía para la articulación funcional y la integración económica del territorio en el ámbito regional y con el exterior.

- **CR-1** Acordar agendas de cooperación territorial entre los Centros Regionales.
- **CR-2** Reforzar el papel de los Centros Regionales como nodos principales del Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.
- **CR-3** Consolidar y desarrollar las funciones territoriales de cada Centro Regional a través de la formulación modelos de planificación y gestión supramunicipal.

CM Desarrollar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre Centros Regionales y áreas rurales.

- **CM-1** Formular instrumentos de ordenación territorial para los ámbitos de las Redes de Ciudades Medias y establecer criterios para las políticas sectoriales con incidencia territorial.
- **CM-2** Acordar agendas de cooperación territorial para fomentar la cohesión interna de las Redes de Ciudades Medias.
- **CM-3** Reforzar el papel de las Ciudades Medias en el Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.

AR Revitalizar al conjunto de asentamientos rurales reforzando su organización interna y asegurando la plena integración con el resto del Sistema de Ciudades.

- **AR-1** Formular instrumentos de ordenación territorial para los ámbitos rurales y establecer criterios para las políticas sectoriales con incidencia territorial.
- **AR-2** Acordar agendas de cooperación territorial en los diferentes ámbitos rurales.
- **AR-3** Asegurar la adecuada integración de los ámbitos rurales en el Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.

Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje

UT Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las Unidades Físicas Territoriales

- **UT-1** Compatibilizar en las Unidades litorales la dinámica de los desarrollos urbanos y económicos con un uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y paisajes.
- **UT-2** Favorecer en las Unidades interiores de regadío un modelo más eficiente de gestión del agua y compatibilizar los usos primarios con los desarrollos urbanos.
- **UT-3** Favorecer en las Unidades interiores de secano la diversificación de los usos del suelo y los aprovechamientos productivos.
- **UT-4** Mantener o recuperar en las Unidades forestales la vocación natural de los suelos, potenciando su uso diversificado, y llevar a cabo una gestión sostenible del monte mediterráneo.
- **UT-5** Adecuar en la Unidades de vocación forestal, los usos del suelo a su capacidad productiva y ecológica.
- **UT-6** Formular instrumentos específicos para la gestión de los recursos y el paisaje de las zonas áridas.

SP Configurar un Sistema Regional de Protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial.

- **SP-1** Profundizar en el inventario y las categorías de protección.
- **SP-2** Vincular el Sistema de Protección a la promoción del uso público compatible con la conservación.
- **SP-3** Integrar los elementos de protección entre sí, hasta generar redes coherentes e interconectadas.

PJ Establecer criterios para la protección y gestión del paisaje.

- **PJ-1** Considerar a los componentes del paisaje como información y recurso para una correcta ordenación de usos del suelo.
- **PJ-2** Analizar, identificar y catalogar los paisajes de Andalucía.
- **PJ-3** Incorporar criterios paisajísticos en los proyectos de intervención sobre el territorio.
- **PJ-4** Corregir procesos de deterioro paisajístico.

RG Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial

- **RG-1** Favorecer la coordinación y cooperación interadministrativa entre los agentes responsables de los distintos procesos, en su dimensión territorial.
- **RG-2** Profundizar en el conocimiento de los riesgos y procesos de desequilibrios ambientales en la región.
- **RG-3** Establecer criterios territoriales para la minimización de los riesgos.

Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas

SH Configurar un Sistema Hidrológico-Hidráulico regional basado en una concepción integral del ciclo del agua.

- **SH-1** Desarrollar modelos de gestión en ámbitos prioritarios para la racionalización de las demandas.
- **SH-2** Desarrollar modelos de gestión en ámbitos estratégicos para la aportación de recursos regulados.
- **SH-3** Desarrollar modelos de gestión en los ámbitos interiores de campiña.
- **SH-4** Desarrollar modelos de gestión del agua en zonas áridas.

SE Dotar a la región de un Sistema Energético basado en la diversificación de las fuentes energéticas y la primacía a las políticas de gestión racional de la demanda y la promoción del uso de las energías renovables.

- **SE-1** Desarrollar modelos de gestión prioritaria de la demanda (ámbitos de los Centros Regionales).
- **SE-2** Desarrollar modelos de aprovechamiento del potencial urbano y productivo en áreas litorales.
- **SE-3** Desarrollar modelos de aprovechamiento del potencial urbano y productivo en áreas agrícolas interiores.
- **SE-4** Desarrollar modelos de gestión en áreas de baja densidad.

ST Dotar a la región de un Sistema integrado de infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones y establecer modelos de gestión adaptados a las características específicas de cada ámbito territorial.

- **ST-1** Modelo de gestión en áreas metropolitanas.
- **ST-2** Modelo de gestión de la franja litoral.
- **ST-3** Modelo de aprovechamiento del potencial urbano en los ejes interiores.
- **ST-4** Modelo de gestión en áreas rurales de montaña y de baja densidad

Estrategias relativas a la integración exterior de Andalucía

IE Aportar los elementos territoriales necesarios para la plena integración de Andalucía con el exterior.

- **IE-1** Desarrollar la cooperación e integración de Andalucía en Europa
- **IE-2** Desarrollar la cooperación y la integración con los países del sur del Mediterráneo
- **IE-3** Desarrollar la cooperación y la integración con el resto de España y Portugal.

Estrategias instrumentales para la gestión territorial

GT Establecer el marco territorial para una política integrada y concertada de gestión territorial.

- **GT-1** Establecer medidas efectivas para la coordinación, cooperación y concertación interadministrativa para la gestión del territorio.
- **GT-2** Desarrollar y potenciar los mecanismos de participación pública en los procesos de planificación y gestión del territorio.
- **GT-3** Desarrollar el Sistema de Información Territorial como instrumento de apoyo a la planificación, seguimiento y evaluación de la intervención pública sobre el territorio.

Andalucía: Mucho en Común, para un Desarrollo Equilibrado, Solidario y Sostenible del Territorio, es una publicación de síntesis de las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Junto a la EXPOSICIÓN a celebrar en las ciudades de Algeciras, Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla durante los meses de noviembre 1998 y febrero 1999, constituyen los principales vehículos de difusión de los contenidos y propuestas de esta fase del Plan, en cumplimiento del trámite de información pública (Resolución de 1 de octubre de 1998, del Consejero de Obras Públicas y Transportes)

Documento de síntesis y Exposición han sido elaborados conjuntamente por el equipo de redacción del Plan, bajo la coordinación de **Damián Álvarez Sala**, Secretario General de planificación COPT y **Josefina Cruz Villalón**, Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Por parte del Sv. Planificación Regional (DGOTU):
G. Acosta, J.L. Díaz, A. Galán, J. González-Daimiel, y G. de la Hera.

Por parte de ENTORNO, SL:
J. Díaz, C. Parejo, I. Pozuelo

Tratamiento cartográfico:
A. Martín (DGOTU) y **L.D. Pérez** (ENTORNO, SL)

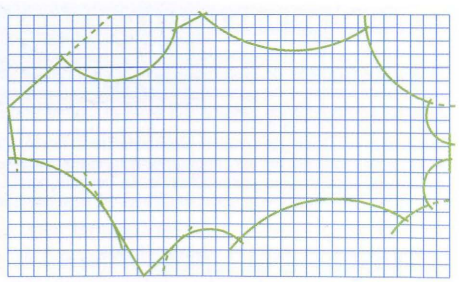
Imagen gráfica, diseño y composición del Documento y de la Exposición:
Jacinto Gutiérrez (Laduna Estudio, SL)

Fotomecánica e Impresión:
TF. Artes Gráficas

Producción Exposición:
Laduna Estudio, SL

Coordinación editorial:
Departamento de Publicaciones COPT

Depósito legal:
SE-2122/98



ANDALUCÍA, mucho en común para un desarrollo solidario y sostenible del territorio / Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. - Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1998
36 p. : il. col. ; 24 cm.
ISBN 84-8095-162-1

I. Andalucía. Junta. II. Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. III. Andalucía. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. 1. Ordenación del territorio. 2. Política territorial. 3. Planificación regional. 4. Desarrollo económico y social