

La ordenación del territorio en Andalucía. Balance de una etapa y perspectivas

Jaime Montaner Roselló

1. INTRODUCCIÓN

La Carta Europea de Ordenación del Territorio define esta práctica como «una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, dirigidas hacia el desarrollo regional equilibrado y la organización física del espacio de acuerdo con una estrategia global».

En la misma, se establece como objetivo general «reducir las disparidades regionales y alcanzar una concepción más profunda en el uso y organización del espacio, la distribución de actividades, la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad». El carácter globalizador y coordinador de la ordenación del territorio se deriva de su función como actividad pública reguladora del uso del suelo y por tanto de la localización de las actividades de producción, consumo e intercambio. La ordenación del territorio es por tanto, un instrumento de desarrollo económico y social si posibilita unas adecuadas condiciones de localización a las actividades humanas y resuelve positivamente los conflictos entre usos del suelo y con el medio ambiente.

El detalle de competencias de la Constitución española y del Estatuto de Autonomía pone de relieve que la dimensión territorial de la actuación pública es complementaria de su dimensión sectorial. Al referirse conjuntamente a la ordenación del territorio y al urbanismo, los primeros textos legales del ordenamiento jurídico, precisan también cómo la regulación del uso del suelo en el ámbito urbano debe complementarse con una visión territorial global.

La construcción de carreteras, la localización de equipamientos públicos o la promoción económica por parte de la Junta de Andalucía y el conjunto de Administraciones públicas son acciones de ordenación del territorio. La elaboración de Planes y Programas, tanto de carácter urbano (planeamiento urbanístico) como de ámbitos superiores son actuaciones administrativas que condicionan decisiones futuras y por tanto influyen en la ordenación del territorio. La

gestión pública está organizada sobre unas bases administrativas y de decisión que poseen un carácter eminentemente sectorial, por tal motivo, la previsión de infraestructura y dotaciones y la organización y promoción de las decisiones sectoriales puede producir disfuncionalidades o vacíos territoriales.

Enfocar estas decisiones desde una perspectiva globalizadora del territorio andaluz, ha sido desde un principio objetivo primordial del Gobierno de la Comunidad autónoma. En este objetivo se ha pasado por etapas que se sintetizan a continuación.

En este objetivo se ha pasado por distintas etapas que se describen seguidamente:

2. ANTECEDENTES EN ANDALUCÍA

Hasta que en 1979 se producen las transferencias de competencias del Estado a la Administración autonómica en urbanismo y en ordenación del territorio no cabe reconocer la existencia sino de algunas aisladas iniciativas en esta última materia. En 1977 la Administración central puso en marcha los estudios previos a la realización del Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía. Dichos estudios dieron como resultado una voluminosa información de escaso valor.

Como antecedentes remotos, más anecdóticos que influyentes, de la ordenación del territorio en Andalucía, pueden citarse los Planes Provinciales de Ordenación Económica y Social y los Consejos Económicos Sindicales Provinciales y Comarcales, de los años 40 y 60. Estas iniciativas y los estudios y propuestas resultantes de ellas tuvieron incidencias reales muy escasas y deben ser entendidas esencialmente como la exteriorización retórica de una burocracia que mezclaba a sindicatos y Administración en proyectos y planes imposibles.

Con base en la Ley del Suelo de 1956 se realizaron en la década de los 60 algunos Planes Comarcales (Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Sevilla, Vega de Granada), de muy escasa virtualidad ordenadora; la mayoría de ellos nunca se aprobaron, aunque desde su estado embrionario sirvieron para justificar actuaciones que nunca hubieran sido integrables en el planeamiento municipal. Los aprobados, y por tanto efectivos, fueron rápidamente negados por las corporaciones locales al reinstaurarse la democracia.

Sólo cabe reconocer una incidencia efectiva en la organización territorial real a los Polos de Desarrollo instaurados por los respectivos Planes y ello no en todos los casos, así como a los Planes Sectoriales de transformación en regadío y colonización ampliamente operativos, en términos físicos, en el valle del Guadalquivir.

Por último el estado del planeamiento urbanístico en 1979 era de escaso

desarrollo. Las principales ciudades andaluzas se habían iniciado en esta materia a comienzos de siglo con los proyectos y planes de Reforma Interior y de Ensanche; las capitales de provincia, principalmente, disponían de Planes Generales de dos generaciones (años 40 y 60) y un cincuentenar de ciudades medias de un solo plan cada una de ellas. La mayor parte de este planeamiento tenía muy escaso valor ordenador territorial por limitar su consideración del municipio al casco urbano y por su orientación preferente, atenta sobre todo a la generación de plusvalías.

En conjunto, pues, hasta los años 80 Andalucía ha carecido de cualquier planteamiento ordenador general tanto porque no fue elaborado un modelo regional de conjunto (el IV Plan de Desarrollo que tenía esta misión nunca se formuló), como porque la suma de las realizaciones ordenadoras, propuesta o efectivas, nunca compusieron una imagen general, finalista, para todo el territorio.

3. REALIZACIONES EN LA ETAPA DEMOCRÁTICA

Por el contrario los años transcurridos desde la asunción por la Junta de Andalucía de competencias en urbanismo y ordenación del territorio incorporan una serie de realizaciones que aunque incompletas cambian radicalmente la situación.

En el plazo, de las dos primeras legislaturas democráticas y de los dos primeros períodos de corporaciones surgidas de elecciones libres, el planeamiento urbanístico ha sido la prioridad. Sus niveles actuales de implantación llegan al 75 por 100 de los municipios andaluces. Si bien es necesario reconocer:

- 1.º que no se ha cubierto la totalidad del territorio andaluz;
- 2.º que una cuarta parte de este planeamiento se apoya en la escasamente ordenadora figura de los proyectos de delimitación de suelo urbano;
- 3.º que su distribución geográfica deja huecos netos en el territorio;
- 4.º que en algunas de las partes de la Comunidad autónoma que aún carecen de planeamiento hay situaciones de gran tensión urbanística.

Tras este esfuerzo prioritario por extender el planeamiento integral a la mayor parte del territorio andaluz se sitúan una serie de trabajos y realizaciones de diverso orden, todas ellas encaminadas a proporcionar un marco de integración a los planes municipales, es decir, al planeamiento de base.

Relacionadas jerárquicamente, es decir, según su capacidad de integración ordenadora y su afectación de la totalidad o a partes más o menos extensas del territorio, cabe establecer la lista siguiente:

- Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma. (Aprobado.)
- Directrices Regionales de Política Territorial. (Trabajos preliminares.)
- Ley de Instrumentos de Ordenación del Territorio. (Anteproyecto.)

- Propuesta de Comarcalización. (Formulada en 1983.)
- Sistema de Ciudades de Andalucía. (Vigente.)
- Planes Provinciales de Protección del Medio Físico. (Aprobado definitivamente.)
- Normas Subsidiarias municipales de ámbito provincial. (Cádiz, Córdoba, Huelva.)
- Directrices Regionales del Litoral. (En tramitación.)
- Plan General de Carreteras. (Vigente.)
- Avances de ordenación del litoral. (En tramitación.)
- Bases de coordinación del planeamiento en áreas metropolitanas y principales aglomeraciones urbanas. (Publicadas parcialmente.)
- Programa de planeamiento especial de los conjuntos histórico-artísticos. (En realización.)
- Plan Director Territorial de Coordinación del Parque Nacional de Doñana y su entorno. (Aprobado definitivamente.)

Del recorrido efectuado en los últimos ocho años cabe hacer la siguiente síntesis de valoración:

1.º Se ha abordado jerarquizadamente la ordenación territorial de la Comunidad autónoma. Los programas más amplios y generales han aportado un nuevo nivel de síntesis informativa y de comprensión de la conformación y funcionamiento territorial de Andalucía; al tiempo que han señalado el camino de instrumentación articulado de una ordenación del territorio más completa y desarrollada.

2.º Se ha abordado, clarificado el entendimiento y propuesto la mejora de las que pueden entenderse como principales estructuras organizativas de la Comunidad autónoma: estructura administrativa, sistema de ciudades, red primaria de carreteras, red de espacios protegidos.

3.º Asimismo, se ha acometido como prioritaria la salvaguarda y ordenación que, desde las posibilidades que tiene la Ley del Suelo, reclaman los principales valores ecológicos, sociales y culturales contenidos en el territorio de la Comunidad autónoma. El programa de medio físico protege íntegramente una superficie de 139.987 hectáreas, distribuidas en 71 unidades espaciales, la mayoría de ellas de alta significación naturalística y ambiental; establece también niveles de protección compatible con diversos usos sobre 2.158.917 hectáreas, que representan el 24,7 por 100 del territorio regional. El Programa Litoral desarrolla la función tutelar de la Consejería en la parte más dinámica y urbanísticamente más tensa de la Comunidad. El programa de conjuntos histórico-artísticos está dirigido a proteger y ordenar los principales valores materializados en construcciones singulares y conjuntos o sectores urbanos históricos que componen una de las aportaciones más ricas a la arquitectura y la urbanización europea.

4.º Con los planes y propuestas para áreas concretas de gran significación urbanística o territorial (aglomeraciones urbanas, Parque Nacional de

Doñana y su entorno) se ha sondeado y buscado un método propio para la ordenación concreta del territorio a escala supralocal sin transgresión del principio de autonomía municipal en esta materia.

En una valoración de conjunto, este esfuerzo ha aportado un referente nuevo a Andalucía en relación a la ordenación de su territorio. Por otra parte, estos trabajos han supuesto por primera vez en Andalucía una implantación mayoritaria de la legislación en materia urbanística y territorial y la subsiguiente incorporación a la cotidianeidad administrativa de sus principios y exigencias.

Entre los documentos anteriormente mencionados se sintetizan a continuación aquellos que por abarcar a la totalidad del territorio poseen una mayor capacidad de integración. El Sistema de Ciudades, el Plan General de Carreteras y el Programa de Planes de Protección del Medio Físico.

a) El Sistema de Ciudades arranca del proyecto de comarcalización que se inicia en Andalucía en base a un mandato establecido en la «Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma», al Consejo de Gobierno, en el sentido de fomentar fórmulas asociativas encaminadas a lograr una mejor distribución de recursos escasos y a obtener la máxima funcionalidad de las inversiones públicas.

Surge, pues el sistema de ciudades como una necesidad derivada de la práctica administrativa de planificación y programación de inversiones que responde, por tanto a necesidades de gestión derivadas de la propia Administración —cooperación intermunicipal para gestión de servicios mancomunados, coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico, planificación e infraestructura y servicios, etc.—, por lo que la nucleación o localización del territorio y su división en ámbitos funcionales debía ser aquella que mejor cumpliera los requisitos para la gestión y planificación mencionados.

El «Sistema de Ciudades» define los principales centros articuladores de la región, señala las áreas desestructuradas y establece los distintos niveles de articulación territorial, las dotaciones que han de contener y las distancias máximas de los usuarios a los centros de servicios.

Se realiza, en definitiva, una propuesta de organización territorial entendida como la delimitación de unos ámbitos para la prestación de servicios en unas adecuadas condiciones de eficacia. El resultado fue la configuración de 122 ámbitos básicos articulados por 127 centros (en 5 comarcas existe una centralidad compartida) y 26 ámbitos intermedios justificados por dimensión poblacional, distancia a las capitales y por ser susceptibles de incorporar funciones relevantes.

Esta propuesta ha sido la base territorial de referencia para el desarrollo de diversas planificaciones sectoriales de la Junta de Andalucía. El Plan General de Carreteras, el Mapa de Atención Primaria, el Mapa Escolar, el Plan General de Instalaciones Deportivas, el Mapa de Servicios Sociales o la propuesta de Organización de Demarcación Judicial se organizan en función a ella.

Además, el Sistema de Ciudades propuesto es utilizado para conformar la base estadística de la Comunidad, siendo empleado también por entidades financieras y para desarrollar los programas económicos: Operaciones Integrales de Desarrollo y Programas de Interés Comunitario de la CEE, Zonas de Acción Especial y Planes Territoriales de la Comunidad Autónoma. En suma, la división en ámbitos funcionales se consolida como marco territorial a efectos de planificación y gestión públicas.

b) Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios Protegidos. En noviembre del 82 tras la formación del primer Gobierno autónomo, se acuerda por la Consejería de Política Territorial la redacción de los PEPMF y el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos para cada una de las provincias de la Comunidad autónoma.

Se introduce de esta forma el concepto de protección del medio físico en el panorama actual del planeamiento y gestión del territorio, adoptándose las primeras medidas para afrontar los más significativos problemas medioambientales que exigen, dada la naturaleza continua, sistémica e interrelacionada del medio físico, superar la discontinuidad de las políticas urbanas locales y la fragmentación de las distintas políticas sectoriales, adoptándose una perspectiva amplia e integrada de alcance territorial.

Se adopta la figura del Plan Especial dada la flexibilidad con que la legislación urbanística contempla a la misma, pero situándose en un contexto amplio de objetivos para la protección de los recursos naturales, a fin de que los objetivos específicos de los Planes Especiales adquieran coherencia territorial. Las características socioterritoriales y la problemática y procesos asociados a la utilización social de los recursos, requieren que la protección de los mismos sea abordada en un marco genérico de ordenación territorial, en el que adquieren pleno sentido las medidas cautelares-urbanísticas de protección de los recursos y elementos naturales y territoriales.

Los Planes Especiales deben entenderse pues, como un desarrollo instrumental que la política urbanística hace de las directrices, objetivos y criterios de la política territorial-ambiental de la Junta de Andalucía. Su contenido se estructura a partir de tres elementos básicos: la Normativa, el Programa de Actuación y el Catálogo de Espacio y Bienes Protegidos.

c) El Plan General de Carreteras. Junto al Sistema de Ciudades y la división del territorio en ámbitos funcionales, el Plan General de Carreteras constituye el instrumento básico para la definición del modelo de articulación territorial de la región.

La red de carreteras existente, concebida principalmente para servir de articulación con el exterior de la región, presenta sus mayores déficits en los niveles intermedios y locales, que afectan especialmente a los espacios intrarregionales, propiciando la desarticulación interna del territorio. El Plan General de Carreteras se redacta con un objetivo principal: la vertebración e integración

territorial de Andalucía a fin de contribuir a igualar sus niveles de desarrollo económico.

El modelo territorial de referencia lo constituye el Sistema de Ciudades y de acuerdo con el mismo se establecen los criterios de zonificación del Plan. La categorización de centros definida en la propuesta de sistema urbano —capital regional, centros subregionales, centros intermedios y centros básicos—, funcionan como nudos de comunicaciones sobre los que se articulan, equilibradamente, las conexiones de las redes de carreteras en todo el territorio.

Las experiencias antes mencionadas no aportan ni tan siquiera la información básica imprescindible para la elaboración de un diagnóstico global en que se expliciten los principales problemas territoriales de la región, puesto de manifiesto en una estructura territorial desequilibrada y desarticulada internamente.

Varios son los aspectos que es necesario destacar del Plan General de Carreteras:

En primer lugar, realiza una planificación global de todas las carreteras de Andalucía, con independencia de cuál sea el organismo gestor o titular de las mismas. De este modo se trata de coordinar la actuación y el esfuerzo inversor de las distintas administraciones actuantes para lograr una mayor racionalidad y eficacia en la acción.

En segundo lugar, el Plan establece la jerarquización de toda la red, explicitando los objetivos, funciones y estándares mínimos que cada uno de los niveles de la red han de cumplir. El Plan determina cuatro categorías de redes —red básica funcional, intercomarcal, comarcal y local—, realiza la planificación de los dos primeros niveles y desarrolla, en forma de Avance, el nivel comarcal.

En tercer lugar, el Plan contempla todos los proyectos necesarios para cumplir los objetivos propuestos, y establece el nivel de prioridades para los dos primeros cuatrienios, evaluando el volumen de inversiones necesarias. En su conjunto el total de inversiones previstas por el Plan alcanza los 267 mil millones. Ello da idea de las carencias detectadas y obliga a fijar un período amplio de vigencia —veinte años— para conseguir los resultados deseados.

El Plan General de Carreteras de Andalucía se integra y se configura como pieza clave dentro del conjunto de acciones e instrumentos sectoriales puestos en práctica por el gobierno de la Junta de Andalucía para la ordenación territorial de la Comunidad autónoma. Se mejoran a través de la red básica funcional las relaciones de Andalucía con el exterior y las comunicaciones intrarregionales, tratando de integrar el bajo Guadalquivir con las provincias orientales, se potencia a través de la red intercomarcal el sistema básico de ciudades promocionando las cabeceras con sus ámbitos de influencia.

4. LOS NUEVOS PROGRAMAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Todo este conjunto de trabajos, destinados a establecer la estructura territorial básica, no puede producir por sí solo, como hubiese sido deseable, una propuesta comprensiva de todo el territorio en la que se integren de forma relacionada todos los sistemas que lo configuran y caracterizan; por otra parte, la vinculación con la planificación económica regional y con la programación sectorial de los distintos departamentos es todavía débil y la escala subregional hasta ahora no se ha tratado sino como mero ensayo y con instrumentos de carácter muy diferente.

Pero el conocimiento que sobre los principales problemas territoriales existe ha variado sustancialmente. Asimismo, la experiencia incorporada mediante los citados instrumentos de ordenación elaborados en estos últimos años, proporciona una nueva visión, un nuevo enfoque a la hora de entender la ordenación del territorio.

Se ha abandonado la idea de instrumentar una figura de ordenación omnicomprendensiva que aborde la planificación exhaustiva de toda la estructura y componentes territoriales; también se ha puesto de manifiesto que la legislación urbanística es insuficiente para resolver los problemas territoriales que la Comunidad tiene planteados.

Se constata además que la ordenación del territorio no tiene carácter exclusivo y mucho menos excluyente. La Administración central posee competencias de gran incidencia para la planificación territorial (FF CC, puertos, red viaria de interés general, etc.) y la Administración local e incluso la actuación de los agentes privados referentes significativos en la ordenación física del espacio.

Se plantea por tanto en estos momentos, desde una visión más realista, la necesidad de hacer una planificación directiva, en la que la ordenación del territorio se aborda estableciendo las estrategias territoriales de intervención que permitan la coordinación entre las diferentes administraciones, organismos y entidades que operan sobre el territorio.

El punto de partida para establecer dicha estrategia lo constituye el sistema urbano —relacional, en tanto que los componentes del mismo— (los asentamientos de población y los sistemas de comunicaciones y transportes) son los nudos y ejes que estructuran y articulan la región. En estrecha relación con el mismo, la política de ordenación del territorio debe abordar los componentes espaciales del sistema productivo y del sistema físico ambiental, puesto que uno y otro condicionan la evolución y el dinamismo de los asentamientos, así como la dirección e intensidad de los flujos que transcurren a través de las redes de transporte.

Los trabajos que en materia de política territorial desarrolla actualmente la Consejería (las Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía), toman como antecedentes y fundamento los estudios realizados en los últimos años

en relación al sistema urbano y la red viaria, que permiten identificar los principales problemas existentes y que, de forma sintética, pueden resumirse en:

a) La organización jerárquica del sistema urbano es inadecuada debido, sobre todo a la inexistencia de amplias zonas, de montaña principalmente, de centros suficientemente potentes que difundan los procesos económicos y articulen las redes de asentamientos; lo que obliga a prolongar los desplazamientos desde estas zonas a las capitales de provincias para el acceso a bienes y servicios.

b) Existe tendencia al desequilibrio al concentrarse en unos ámbitos muy reducidos (litoral y aglomeraciones urbanas) las redes de asentamiento de mayor dinamicidad, y cuya evolución creciente y de densificación producen tensiones en el resto del territorio que, en términos generales, sigue una evolución opuesta.

c) El todavía insuficiente desarrollo de las comunicaciones, especialmente por la ausencia de ejes vertebradores internos entre los centros más potentes del sistema urbano, los mantiene poco relacionados y permanece la baja accesibilidad de las áreas más progresivas de la región.

d) Aunque muy disminuida, aparece aún la concentración de déficits de equipamientos sociales en las áreas de montaña y en la periferia de las áreas urbanas.

f) No se han evitado plenamente la inadecuación en el dimensionamiento de los crecimientos urbanos, la desigual cobertura territorial del planeamiento y la ausencia de un marco subregional de referencia para el planeamiento municipal.

La estrategia de intervención para abordar tales problemas contempla, en primer lugar, la definición del Sistema de Ciudades deseable para la región. En esta malla básica que cohesiona y articula el territorio es preciso distinguir la jerarquía de ámbitos y centros urbanos y las funciones (regionales, subregionales y comarcales) de cada centro y ámbito en el contexto regional.

Este sistema de ciudades constituye el marco de referencia ineludible sobre el que se definen las redes viarias básicas, los servicios, equipamientos y dotaciones urbanas que aseguren el correcto funcionamiento físico de la Comunidad, así como las estrategias y prioridades para la cobertura de los déficits de equipamientos sociales y del planeamiento urbanístico.

Por otra parte, desde la ordenación física, es preciso reconocer en el sistema productivo el elemento motor del modelo territorial de la Comunidad autónoma. Sin su cuidadosa consideración difícilmente se entenderían los procesos y problemas que afectan a los hechos, estructuras y sistemas propiamente territoriales, tales como el sistema urbano, el relacional y el físico ambiental.

Así, las transformaciones económicas acaecidas en las últimas décadas no han afectado de manera uniforme a todo el territorio, consolidándose en Anda-

lucía un proceso de desarrollo desigual en el que es posible distinguir a grandes rasgos tres tipos de zonas:

Áreas dinámicas.—En ellas se concentran los sectores económicos impulsores del desarrollo económico, por lo que presentan una evolución demográfica positiva y una fuerte dinámica urbanizadora. Dentro de estas zonas se incluyen las zonas urbanas (que corresponden a las capitales de provincias, Jerez y Algeciras), las áreas rurales modernizadas (Vega de Andújar, Bajo Guadalquivir y Campo de Dalías), las áreas turísticas (Costa del Sol Occidental y proximidades de Almería capital) y áreas mixtas, rural-turísticas, en la que habría que incluir el resto del litoral regional.

Áreas estancadas.—Se corresponden globalmente con las áreas agrícolas del interior —Campañas del Guadalquivir y Depresión Intrabética— que han mantenido una ligera evolución demográfica durante las últimas décadas, y donde no se han producido cambios importantes desde las estructuras productivas tradicionales.

Áreas marginales.—Son sobre todo las zonas de montaña y algunas de campiña en la que persisten los sistemas agrícolas tradicionales que han llevado a un fuerte proceso de despoblamiento en las últimas décadas.

Cada una de estas grandes zonas posee, en consecuencia, unos problemas específicos, unas oportunidades y potencialidades económicas que, según los casos, favorecen y obstaculizan la difusión de los nuevos modelos de desarrollo y modernización.

La caracterización y delimitación para las actuaciones específicas, de los ámbitos internos que integran cada zona habrá que efectuarla tomando en consideración aquellos factores que aportan un contexto coherente en los mismos (configuración física, esquemas de uso del suelo, dinámica de los centros económicos, existencia de ejes de conexión y potencialidad de su base productiva), de tal forma que los ámbitos delimitados ofrezcan un marco físico de referencia para la promoción económica y la ordenación territorial.

— En las áreas de mayor dinamicidad, urbanas, turísticas o de agricultura intensiva, donde se encuadran los ámbitos con mayores expectativas de transformación económica y territorial, el marco general de intervención deberá contemplar la coordinación de las intervenciones públicas sectoriales y la ordenación de las áreas agrícolas intensivas como espacios y recursos estratégicos que deben ser compatibles con los desarrollos urbanos.

En cada caso deberán aplicarse, además, líneas de actuación propias relativas a las potencialidades endógenas y problemáticas de cada ámbito (promoción turística, protección de espacios naturales, programas contra el paro, reconversión industrial, etc.).

— En las áreas agrícolas del Valle del Guadalquivir y Depresión Intrabética, donde predominan los cultivos tradicionales de cereales y olivar, en seco preferentemente, las bases territoriales de intervención para la promoción económica habrán de integrarse, sustancialmente, en los objetivos de reforma de

las estructuras agrarias a los que habrá que añadir, en cada caso, otros instrumentos también acordes con las potencialidades endógenas y problemáticas de cada caso.

— En las áreas de montaña, el marco general de intervención deberá estar vinculado a dos instrumentos básicos: —La Ley de Agricultura de Montaña y el Plan Forestal Andaluz— a los que habría que sumar otros contenidos específicos en cada ámbito homogéneo que cualifican las actuaciones concretas (ámbito de gestión ambiental, transformación de la base económica por reconversión forestal, lucha contra la desertización, promoción del turismo de la naturaleza, promoción sectorial de la base industrial y reconversión de actividades mineras, etc.).

Por último, la ordenación del territorio no puede olvidar el conjunto de hechos que recogemos en la expresión «Sistema Físico Ambiental». Es preciso que lo aborde como consideración del territorio en sí mismo, reconociendo sus principales elementos conformadores: las grandes zonas naturales y las grandes estructuras físico-naturales.

La necesidad de conservación y protección de la totalidad de los recursos naturales no propone, salvo casos excepcionales, cese de uso y aprovechamiento, sino antes bien su uso racional adaptado a la capacidad de renovación del medio.

Agua, suelo, aire, vegetación, fauna, etc., son variables del sistema que deben ser integradas en el desarrollo económico y valoradas ambientalmente según su valor intrínseco territorial o el uso social que se les asigne.

Por ello, las actuaciones relativas al sistema físico-ambiental tales como el Inventario o Red de Espacios Naturales Protegidos deberán integrarse dentro de las políticas de incidencia territorial más amplia, comprensivas tanto del sistema productivo como del sistema urbano.

En el caso del agua con propuestas relativas a la gestión de este recurso y a la solución de los actuales procesos de degradación y contaminación, tanto de las aguas subterráneas como superficiales.

En relación al otro gran recurso, el suelo, factor productivo y ambiental, su uso deberá adecuarse a la potencialidad diferenciada en suelos agrícolas, forestales. Asimismo deberán establecerse las medidas necesarias para su conservación y lucha contra la erosión.

Por último, los espacios naturales deberán ser contemplados como un sistema complejo en que debe integrarse la conservación y protección, la gestión ambiental y las propuestas de ordenación que recojan las nuevas demandas sociales.

5. CONCLUSIONES

En conclusión debemos señalar que tras una etapa caracterizada por la realización de planes y políticas parciales respecto a la ordenación del terri-

torio, la Junta de Andalucía desarrolla actualmente trabajos que, apoyados en un balance de la etapa anterior que entendemos significativo, supondrán en breve plazo la existencia de una propuesta integradora de los diferentes sistemas y estructuras que conforman y organizan el territorio; una propuesta comprensiva, sin pretensiones de exhaustividad, que dará objetivos territoriales a las políticas sectoriales y que estará estrechamente vinculada a la política ambiental y a los aspectos generales de la política económica.

En la perspectiva de la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, el tratamiento de los problemas de orden territorial en las programaciones económicas de la Junta de Andalucía comienza a tener cabida, aunque todavía de manera insuficiente. Entendemos que las posibilidades del territorio y del uso de sus recursos, para generar desarrollo económico, dependen principalmente de la voluntad para identificar las carencias y potencialidades del sistema de asentamientos, sistema viario y relacional, de la correcta localización espacial de las actividades productivas y del respeto a las características esenciales de la conformación natural del territorio. A estos objetivos, que deben redundar en una mejora de la calidad de vida de los andaluces se orientan los trabajos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.