

III. Documentación

El Plan de ordenación del territorio de Andalucía. Bases y estrategias

Francisco Rodríguez Martínez
Instituto de Desarrollo Regional. Granada

La Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía ha publicado recientemente el documento titulado "Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias" que tiene carácter de *Avance*. En tal sentido se somete a información pública como la propuesta que la administración autonómica realiza a la sociedad andaluza en general en materia tan crucial como la ordenación del territorio. Dada la extensión y accesibilidad de dicha publicación¹ en esta Documentación solo recogemos y comentamos los que consideramos aspectos más sustantivos de los que conviene dejar constancia. A saber : 1.- *Justificación, alcances y contenidos* (pp 13-21); 2.- *Diagnóstico Territorial de Andalucía* (solo 2.5 Conclusiones pp 102-106); 3.- *Modelo Territorial* (Unidades, pp 124-128); 4.- *Estrategias* (pp 131-135) y 5.- *De las Bases y Estrategias al Plan* (pp181-195). Completamos esta información con el *Índice* general del Documento.

1. ANTECEDENTES, CONTENIDOS Y TRAMITACIÓN.

Ante todo para situar adecuadamente este avance deben considerarse los antecedentes que se remontan casi a los inicios de la Autonomía. Por no alargarnos en demasía, no vamos a hacer referencia a toda la larga serie de estudios territoriales auspiciados por la administración desde la preautonomía. Sin embargo, parece ineludible citar, en primer lugar, el *Sistema de ciudades* (1986) que define y jerarquiza el sistema de asentamientos, las redes básicas de comunicación regional y las estrategias de localización de equipamientos y servicios públicos. En segundo lugar, las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (1990) a las que el Consejo de Gobierno dio carácter vinculante para la administración autonómica y que constituye, todavía hoy, un diagnóstico integrado bastante certero, de los principales problemas y desequilibrios intraregionales, referidos a los tres siste-

1. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 1998, 200 pg. ISSN 84-8095-161-3. El libro va precedido de una presentación del consejero Francisco Vallejo Serrano y en sus créditos editoriales figura como equipo de redacción el Servicio de Planificación Regional con la asistencia del GRUPO ENTORNO S.L.

mas básicos que estructuran el territorio: físico-ambiental, urbano-relacional y productivo. En muchos aspectos estas Bases no han sido superadas, ni siquiera mejoradas, por el nuevo documento como tendremos ocasión de observar más adelante. Por último, la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio, que no fue precisamente pionera sino que se aprobó después de muchas otras del mismo carácter en diversas regiones españolas. Estableció, no obstante, los instrumentos y procedimientos necesarios para impulsar la Ordenación del territorio en Andalucía, lo que no podía hacerse sin dificultades con las iniciativas precedentes. Esta ley es la que prescribe la realización del Plan de Ordenación del Territorio que solo se establece mediante el Decreto 83/1995 y cuyo Avance (Bases y Estrategias) es el que origina este comentario tras su aparición cuatro años después. Retraso excesivo, en buena medida injustificable, máxime si comparamos el producto que ahora se nos ofrece con los anteriores y la escasa novedad que contiene. Ciertamente que la cuestión no es fácil y que podría considerarse políticamente inconveniente, o inoportuno, abrir un debate profundo sobre el tema, que considerase los cambios de la situación territorial "tras quince años de autogobierno". Tal debate en su vertiente científico-técnica, es insoslayable y debería poner de manifiesto los claro-oscuros de la construcción de Andalucía como territorio vertebrado no solo en lo político, sino también en lo territorial, social y económico.

Cada coyuntura histórica aporta, no obstante, novedades suficientes para reformular cualquier política territorial y la actual no deja de ofrecer oportunidades en este sentido. Ahora, por ejemplo, parecen ser más aceptables que hace diez años conceptos que resaltan la importancia del *territorio como factor de desarrollo* equilibrado y sostenible. Y en este sentido este documento de Bases y Estrategias hace, por un lado, un esfuerzo notable para reconducir la Ordenación del territorio andaluz en esta línea que supone la adopción de las bases conceptuales y las orientaciones de la *Perspectiva europea de Ordenación del Territorio* (PEOT, Lieja, 1993), *Esquema de Desarrollo del territorio Español*, *Planes de Ordenación del Territorio*, de otras comunidades autónomas, etc. Por otra parte y a tenor de la mayor aceptación de la planificación como método y técnica de trabajo de la administración pública, trata de progresar en los mecanismos de cooperación intersectorial, no solo a escala regional, sino también subregional, como ponen de manifiesto algunas convocatorias de planes subregionales cuya redacción se acomete sin esperar a la conclusión del POTA, dada la urgencia que parece revestir el control de algunos procesos en marcha que podrían tener efectos irreversibles.

En cualquier caso, el *Proceso de elaboración y tramitación* del Plan (que puede verse en el esquema recogido en el apartado 1 de esta documentación) promete ser todavía largo. En principio por la necesidad de asegurar una correcta participación social e institucional que asegure el mayor consenso posible sobre el mode-

lo y las estrategias territoriales adoptadas. Además por la dificultad de la gestión territorial, habida cuenta la necesidad de una gestión compartida de competencias sectoriales. Todo ello conlleva un proceso de tramitación complejo que puede interrumpirse fácilmente a cualquier nivel y que exige, por tanto, mucha voluntad y capacidad política para llevarlo a término.

2. EL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA.

Como puede apreciarse en el Índice general el diagnóstico global parte de la definición de Andalucía en un determinado contexto geohistórico y geopolítico (Europa, África, Portugal, el Mediterráneo y el Atlántico) y del reconocimiento en su territorio de una serie de factores cuya movilización en una u otra línea condiciona la organización del mismo (agua, energía, transportes, base natural, desequilibrios ambientales,...). La expresión global de estos factores no ignora que su exacta definición es a escala subregional y de ahí la concepción analítica en ámbitos diferentes, bien expresivos de los procesos de transformación territorial de Andalucía y de la desigualdad de desarrollo socioeconómico existente.

En el documento recogemos consecuentemente las conclusiones del diagnóstico territorial relativas a las áreas metropolitanas y grandes ciudades, la franja litoral, la Andalucía agraria del interior, las áreas rurales interiores (especialmente áreas de montaña). El contraste en población, superficie, infraestructuras, etc, no puede resultar más expresivo ni más conocido, como conocidas, asimismo, son las conclusiones relativas a las formas de movilización de tan diversos ámbitos y las tendencias relevantes para la vertebración regional. El diagnóstico adolece a nuestro juicio, de un análisis más profundo de los desequilibrios y desigualdades observados, así como un mayor hincapié en los fenómenos de enclave y desenclave, básicos en ordenación del territorio, que hubieran exigido una lectura más profunda y comedida de otros documentos de la propia Consejería, como el Plan de Infraestructuras .

3. EL MODELO TERRITORIAL.

Constituye el núcleo de cualquier Plan de Ordenación del Territorio y la referencia de toda política territorial. De hecho contiene las hipótesis adoptadas en relación con el diagnóstico previo y las tendencias de futuro detectadas. Es evidente que el modelo territorial no puede ser nunca una doctrina cerrada, sino una propuesta abierta y flexible que debe irse adaptando a los procesos en curso, pero

constituye el marco en el que han de encajarse las estrategias del Plan y, asimismo, las actividades y actuaciones públicas y privadas desde el momento en que dicho plan se apruebe definitivamente.

El Modelo adoptado para Andalucía se apoya en *tres principios* que deben garantizar, según se dice en el propio texto, una ordenación territorial al servicio de un desarrollo económico equilibrado, solidario y sostenible. Son los siguientes:

- A) Diversidad Natural de Andalucía y aprovechamiento de los potenciales endógenos del territorio.
- B) Uso sostenible de los recursos.
- C) Cooperación territorial como base del desarrollo económico y la cohesión social.

A partir de estos principios se definen los *componentes estructurales* que son los siguientes:

a) *El Sistema Regional de Asentamientos*, que recoge, con pocas modificaciones, las propuestas del Sistema de Ciudades (1986). Los niveles de Organización son tres:

- Ciudades principales o centros regionales, es decir, los ámbitos metropolitanos constituidos por las ocho capitales, más la Bahía de Algeciras y Jerez (que se integra en el conjunto metropolitano de la Bahía de Cádiz).
- Ciudades medias que sirven de enlace entre las ciudades principales y los ámbitos rurales, cuyo número, distribución equilibrada y su peso demográfico y económico son una peculiaridad a mantener en Andalucía. El Modelo propone redes de ciudades medias próximas como instrumentos de organización coherente del territorio.
- Núcleos rurales y otros asentamientos, que a pesar de su poca entidad demográfica y económica, son un elevado número de muy variada tipología.

b) *El Sistema de Transportes y Comunicaciones* constituido por redes de infraestructuras y servicios básicos a escala regional, soporte de las relaciones territoriales principales. Se diferencian dos tipos de ejes de relación, los denominados de organización urbana (que articulan las ciudades principales entre si y estas con las ciudades medias, así como las relaciones básicas de la región con el exterior) y los de carácter rural (que relacionan los asentamientos rurales entre si y su enlace con otros componentes del sistema).

c) *El sistema ecológico*, de la base natural y los usos extensivos del territorio, definido según escenarios comunes de manejo y transformación y entendido como referente físico de la ordenación. Las distintas unidades contempladas en el POTA se recogen en el texto seleccionado y ponen de relieve la importancia del sistema físico-ambiental en el manejo adecuado del territorio dada la interrelación de problemas entre unos y otros ámbitos.

4. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL.

De acuerdo con los objetivos globales del Plan y con el modelo adoptado para interpretar el territorio andaluz, se pueden definir objetivos concretos a los que responder mediante estrategias a diversas escalas de actuación y procedimientos instrumentales para alcanzar determinados objetivos.

En el texto seleccionado puede verse como dichas estrategias se agrupan en cinco bloques correspondientes, de un lado, a otros tantos elementos básicos del modelo Territorial (sistema de ciudades, recursos naturales-paisaje, infraestructuras regionales básicas, articulación e integración exterior) y, de otro lado, a la gestión territorial. Esta última línea de estrategias responde a la necesidad de definir un marco para poder avanzar en la coordinación, cooperación y concertación administrativa y paralelamente, desarrollar mecanismos de planificación pública y profundizar en el conocimiento del territorio andaluz.

5. CONCLUSIÓN.

Antes de finalizar conviene remarcar algunos hechos que pueden orientar en la valoración objetiva del documento hecho público y que extractamos aquí.

En primer lugar, es bien cierto que este documento contiene solo las *Bases y estrategias* del futuro POTA. Ello no quita que es su fundamento básico que no es presumible que se vea alterado por un limitado y discutible proceso de información pública, sino más bien por la compleja transformación que seguirá a compás de las circunstancias políticas, sobre todo los procesos electorales próximos. En todo caso, el POTA se ha dilatado en demasía y puede dilatarse aún más, lo que haría dudar más aún sobre la voluntad real de llevarlo a cabo y de avanzar más allá de los propios textos y del marco definido (vinculante para el gobierno andaluz) en las Bases de 1990 y que la ley 1/94 pretendía superar.

Estamos, por consiguiente, ante un proceso de planificación que si bien conceptual y metodológicamente ha de ser largo, no debe ser, sin embargo, indefinido en el tiempo. Cuando se mira hacia atrás y se ve el tiempo transcurrido, los continuos replanteamientos y demoras, la falta de coincidencia entre el tiempo político y el tiempo real es notoria, como notoria es también la falta de cultura territorial de nuestra sociedad.

1. JUSTIFICACIÓN, ALCANCE Y CONTENIDOS

La Ley 1/94, de Ordenación del Territorio de Andalucía, establece la necesidad de elaborar el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como marco de referencia general para las actividades de planificación con incidencia territorial, así como para la acción pública en general. Aunque la ley es relativamente reciente, la Junta de Andalucía ha ido consolidando, desde la promulgación del Estatuto de Autonomía, criterios propios sobre la construcción de un orden territorial regional, de tal manera que en los contenidos y propuestas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía puede reconocerse una línea de continuidad con la experiencia de los últimos años.

Sin embargo, un plan siempre supone una oportunidad para la reflexión: definir el estado de la cuestión (diagnóstico y tendencias) y proyectar las grandes líneas de nuestro desarrollo territorial futuro (modelo territorial, bases y estrategias).

En este primer capítulo se exponen los principales argumentos que justifican la formulación de las Bases y Estrategias, documento que constituye la primera parte del Plan y el fundamento y orientación para su total formulación.

1. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se inserta en el proceso global de conformación de Andalucía como Comunidad Autónoma.

La formulación del Plan constituye una decisión del Gobierno de Andalucía (Decreto 83/1995, de 28 de marzo) que debe entenderse en relación con sus antecedentes y con el conjunto de las políticas de desarrollo regional.

El proceso de conformación de Andalucía como espacio económico y socialmente cohesionado, se apoya en tres elementos principales:

- La constitución de Andalucía como espacio político, resultado de la aprobación del Estatuto de Autonomía y de la creación de sus instituciones (Gobierno, Parlamento y Tribunal Superior);
- el valor potencial de su configuración como espacio económico integrado y,
- su bien definida y poderosa identidad cultural.

Desde la constitución de la Comunidad Autónoma se han producido notables avances en la consolidación política de Andalucía y en la identificación de la sociedad andaluza con su territorio. Así mismo, aún con diferentes coyunturas, se ha producido un importante crecimiento económico y se han generado procesos de modernización del sistema productivo regional.

El crecimiento económico y la modernización de la base productiva ha afectado, sin embargo, de manera desigual a los distintos sectores y ámbitos territoriales de Andalucía, en función, sobre todo, de su diferente participación en los procesos de integración en la economía internacional y en los sectores más modernos y dinámicos. Por otra parte, se detecta todavía un insuficiente nivel de relaciones, especialmente en lo que se refiere a la integración económica de los sectores productivos y los territorios en que éstos se localizan.

La debilidad relativa de Andalucía como espacio económico integrado constituye, pues, un elemento clave para la comprensión de cuáles son los principales problemas y oportunidades que ha de afrontar la ordenación del territorio de Andalucía en el horizonte del siglo XXI.

2. El Plan se sitúa en la perspectiva de la participación de Andalucía en la construcción del espacio europeo

En el contexto de una economía cada vez más internacional, la política territorial autonómica tiene que tomar en consideración los asuntos y contextos espaciales que son de interés común o se extienden más allá de sus límites, y, por lo tanto, adquieren una dimensión suprarregional. La plena incorporación a la Unión Europea y las incidencias de sus políticas e instrumentos normativos y programáticos constituyen una referencia cada vez más importante.

Las orientaciones que proporciona el actual proceso de elaboración de la *«Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio»*, resultan de gran valor para la formulación de las políticas territoriales regionales, así como para la aplicación de las propias políticas comunitarias que inciden en el territorio. En este documento deben reflejarse y explicarse la diversidad del territorio europeo, poniendo de relieve las peculiaridades y características específicas de los diferentes Estados y Regiones, así como los escenarios y tendencias que se derivan de los procesos de globalización y la progresiva interdependencia de las economías. El procedimiento de elaboración se nutre necesariamente de las aportaciones que realizan las regiones, bien directamente (Comité de las Regiones), bien a través de la representación estatal. En cualquier caso, es necesario disponer de una política territorial autonómica clara, decidida y activa.

Este documento prevé que la política de ordenación del territorio tendrá cada vez mayor peso en la definición de las políticas y programas comunitarios, imprescindible para consolidar los valores de la cohesión social y el equilibrio territorial como principios básicos de la constitución de la Unión Europea.

Andalucía tiene la responsabilidad de definir su posición ante los desafíos que ello representa, a partir de dos hechos de especial trascendencia: por una parte, por su carácter de región periférica dentro de la UE, y por otra, el que se deriva de su posición geográfica, en el contexto de la progresiva integración de las economías del Sur del Mediterráneo, definida en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (1995).

3. El aprovechamiento de las potencialidades endógenas y de la cooperación interterritorial se consideran principios básicos para consolidar a Andalucía como un espacio bien estructurado y competitivo

El incremento de la integración y del nivel de relaciones de todo tipo, especialmente de las de naturaleza económica, aparece como un objetivo general, adecuado e imprescindible, para afrontar los retos de la inserción de Andalucía en una economía globalizada.

Desde esta perspectiva, la cooperación debe favorecer un modelo de desarrollo de Andalucía basado en:

- La mejora de la competitividad del sistema productivo.
- La cohesión social.
- La mejora de la articulación física del territorio regional
- El uso racional de los recursos y la valoración del patrimonio natural y cultural.

En este contexto global, desempeña un papel esencial la definición de un referente regional que muestre las posibilidades (oportunidades y ventajas) de relación existentes entre los diferentes componentes de la estructura territorial de Andalucía.

La «Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio»

Desde 1989, los ministros responsables de Ordenación del Territorio de la Unión Europea han venido realizando encuentros informales sobre el papel de la ordenación del territorio en la construcción de Europa, decidiéndose en Lieja (1993) elaborar un documento conocido como Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), cuyo proceso de trabajo ha sido confiado al Comité de Desarrollo Espacial. Las diferentes Presidencias han impulsado los trabajos de este Comité con la finalidad de dotarse de una estrategia multisectorial e integrada orientada al desarrollo territorial de la Unión.

Simultáneamente, los Ministros responsables han valorado la necesidad de promover el desarrollo de la cooperación transnacional como vía para superar determinadas diferencias interregionales, y cuya instrumentación se ha realizado a través de la iniciativa INTERREG IIC y las acciones pilotos desarrolladas en base al artº 10 del reglamento FEDER.

Las contribuciones más significativas han sido la elaboración de documentos de referencia como *Europa 2000* y *Europa 2000+*, o los principios que han de informar la PEOT (decididos en Leipzig, 1994), y ya bajo la presidencia de Holanda, la aprobación oficial de los primeros capítulos (Nordwijk, junio de 1997) con el compromiso de difundir y organizar un amplio debate institucional y social sobre el mismo, a fin de delimitar su alcance (en principio indicativo) y profundizar en el desarrollo de los objetivos específicos e iniciativas de actuación.

La PEOT persigue tres metas fundamentales: (a) la cohesión económica y social; (b) el desarrollo sostenible, y (c) la competitividad del territorio europeo, en consonancia con el propio Tratado de la Unión Europea o el *Libro Blanco «Crecimiento, competitividad y empleo»*. Para alcanzar dichas metas, la Ordenación del Territorio en Europa tiene un papel específico, particularmente mediante el desarrollo de tres ejes de actuación:

Lograr sistemas urbanos y modelos de poblamiento más equilibrados y policéntricos.

Promover el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento.

Realizar una gestión prudente y lograr el desarrollo del patrimonio ambiental y cultural.

La Administración española está participando activamente en este proceso, para lo cual ha puesto en marcha un conjunto de mecanismos de coordinación con los res-

ponsables políticos y técnicos de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas. De este proceso de coordinación se ha deducido la necesidad de contar con un documento similar, en cuanto a profundidad y alcance, que sea una referencia estable para la participación de España en los foros de elaboración y participación de la PEOT, y también para la fundamentación de las iniciativas y programas que a ella se conectan. El calendario para este documento, en una primera versión, se ha establecido para la primavera de 1998.

4. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía constituye el desarrollo consecuente de los antecedentes de la política territorial andaluza

Desde la constitución de la Comunidad Autónoma la política territorial ha realizado importantes contribuciones dirigidas a consolidar unos niveles básicos de articulación física del territorio regional. Estas contribuciones han tenido, además, una incidencia notable en el proceso de la construcción de Andalucía como espacio político, económico y cultural en los últimos años. Entre ellas han de destacarse:

- La definición del Sistema de Ciudades (1986), como estructura territorial básica de referencia para la organización del sistema urbano andaluz.
- La definición de las redes básicas de conexión regional, elemento fundamental para la articulación física del territorio.
- Las estrategias para la localización de servicios y equipamientos públicos, dirigidas a garantizar unos niveles homogéneos de calidad de vida y bienestar social en el conjunto del territorio regional.
- La política de ordenación y equipamientos de las estructuras metropolitanas.

Estos elementos de la política territorial quedaron incorporados de forma integrada en las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, aprobadas por el Consejo de Gobierno en 1990, constituyendo el marco de referencia general para las políticas con incidencia territorial, hasta la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (1994). La formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía reconoce la importancia de este antecedente, disponiendo, por una parte, la oportuna revisión y actualización de sus contenidos, y por otra, la integración, en sus aspectos territoriales, de los diferentes planes y programas estratégicos elaborados por los distintos departamentos de la Administración (art. 8 Decreto 83/95).

El Plan se ubica, de esta forma, en un momento histórico en el que se ha alcanzado una parte importante de los objetivos más primarios de conformación de Andalucía como espacio articulado físicamente, resultado en gran parte de las estrategias antes indicadas. En el horizonte del próximo siglo se hace necesario, sin embargo, continuar profundizando en estos objetivos, e incorporar otros nuevos que aprovechen los avances alcanzados.

5. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sirve a los objetivos más generales de desarrollo económico, político y social de la Comunidad Autónoma

Cubiertos, en gran medida, los primeros objetivos en la articulación básica y la dotación de servicios y equipamientos a la región, se plantea una nueva etapa en la política territorial, en la que es posible realizar una aproximación más cualificada y detallada sobre el territorio andaluz. Al mismo tiempo se deben establecer nuevos objetivos y nuevas estrategias basadas en la identificación y puesta en juego de las potencialidades de desarrollo territorial, es decir, en el aprovechamiento sostenible de las capacidades con que cuenta el territorio regional como factor de desarrollo.

En esta línea, el Plan se presenta como referente regional que se construye desde una metodología inductiva. Se parte de los territorios reales -de los problemas y oportunidades de sus diferentes elementos- para construir una imagen regional coherente e integrada, expresión territorial del proyecto de Andalucía como Comunidad Autónoma.

Es, por tanto, el instrumento a través del cual la Comunidad Autónoma expresa sus objetivos de desarrollo, mediante la definición de un Modelo Territorial regional. Modelo en el que se recogen los principales objetivos de Andalucía, y que constituye la referencia general para el conjunto de las políticas de desarrollo regional y, en concreto, para los objetivos y estrategias específicos del Plan.

Como se dijo anteriormente, el Plan se concibe en la perspectiva de la integración y cooperación para el desarrollo regional, por lo que en su diagnóstico se pone especial interés en la identificación de las potencialidades de interrelación entre los elementos constitutivos de la estructura territorial: sistemas de ciudades, sistemas productivos y recursos. De dicho diagnóstico se concluye:

- La gran diversidad y riqueza de los elementos territoriales: sistema urbano, sistemas productivos locales, usos del suelo y recursos patrimoniales (naturales y culturales).
- Las potencialidades que ofrecen dichos elementos para integrarse en estrategias de desarrollo a todas las escalas, constatándose el valor añadido, en términos de eficacia y mejora de la competitividad, que genera la puesta en marcha de estrategias de integración y cooperación en el territorio.
- La existencia de condicionantes (históricos, económicos y culturales) que limitan el desarrollo de los procesos de cooperación territorial, y la constatación de la necesidad de avanzar en la integración económica del territorio regional, aspectos clave para el desarrollo de Andalucía.

6. La planificación territorial debe resultar de un debate amplio sobre las orientaciones del desarrollo territorial de Andalucía a largo plazo

La ordenación del territorio está concebida, en este sentido, como una función pública en la que a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de su formulación basada en los principios de participación, coordinación y concertación. De aquí que el proceso mismo de la elaboración del Plan, su metodología, sea esencial para la viabilidad y efectividad de sus propuestas y determinaciones.

En las condiciones actuales, la ordenación del territorio tiene como objetivos principales contribuir a la elevación y distribución homogénea de la calidad de vida, el bienestar social y potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad, aportando un Modelo Territorial basado en la identificación de las oportunidades para el desarrollo regional, teniendo en cuenta que:

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

Desde esta perspectiva, las cuestiones que deben presidir el enfoque y el debate de los objetivos y las estrategias del Plan, son las siguientes:

- El papel de Andalucía en su espacio geográfico: la articulación física e integración económica en la Europa de las Regiones y con el Mediterráneo sur.
- La cooperación entre la ordenación del territorio y la política económica regional: la contribución al desarrollo socioeconómico equilibrado, social y ambientalmente (desarrollo sostenible).
- Las estrategias territoriales al servicio de los objetivos de la calidad de vida y el bienestar social: la distribución equilibrada de los equipamientos para garantizar el acceso a los servicios de todos los andaluces.
- Una concepción actualizada de la participación de la ciudad en el territorio: la interrelación de la ordenación del territorio y el urbanismo a partir del reconocimiento de la identidad planificadora de escalas diferentes, y de las características objetivas actuales de las estructuras urbanas y territoriales y de sus funciones.
- De la planificación a la gestión del territorio: la coordinación estable de políticas, la concertación y la cooperación en programas de actuaciones territoriales.

7. El proceso de elaboración y de tramitación responde a la finalidad de garantizar la participación y la cooperación institucional y social en torno a los objetivos, orientaciones y estrategias territoriales

El núcleo del debate sobre las orientaciones de la ordenación territorial comporta la propuesta de un marco, una metodología y un proceso para la aplicación de las mismas, a partir del reconocimiento de que las estructuras y formas de utilización del territorio requieren la interdependencia:

- entre territorios;
- entre las distintas políticas sectoriales de incidencia territorial;
- entre los diferentes niveles de gobierno que comparten responsabilidades y competencias sobre el territorio regional y sus diferentes unidades administrativas.

El Decreto 83/1995 ha establecido los mecanismos necesarios para asegurar que el proceso de planificación constituya, en sí mismo, un ejercicio participación y coordinación, cuya expresión final -el documento del Plan sea la voluntad del conjunto de las políticas que contribuyen a la ordenación del territorio, así como de las aspiraciones de la sociedad andaluza. Para ello, se ha configurado un organigrama y un procedimiento de trabajo en el que subyacen los principios legales de planificación, coordinación, cooperación y participación (art 3 LOTA).

El Decreto de Formulación desarrolla ampliamente el principio de participación al establecer que la dirección del proceso de elaboración del Plan corresponda a un órgano colegiado interdepartamental (la Comisión de Redacción, apoyada en una Comisión Técnica). Con ello se pone de manifiesto la importancia del proceso mismo de redacción y el carácter horizontal de las propuestas territoriales desde la perspectiva de servir a los objetivos más globales del desarrollo regional.

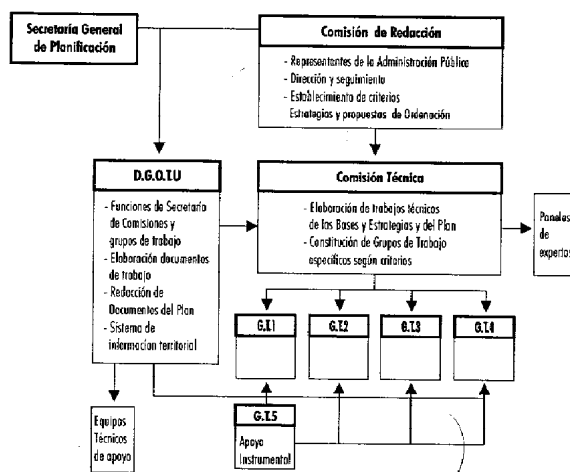
La participación institucional se refuerza, por otra parte, mediante el mecanismo de informe de las Administraciones interesadas. Por una parte, dos órganos colegiados de la Junta de Andalucía, Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos; por otra, la Administración General del Estado y Diputaciones Provinciales.

La trascendencia del documento Bases y Estrategias, pese a su carácter preparatorio del Plan, justifican la conveniencia de desarrollar un amplio período de información pública reglada tanto para instituciones como para la sociedad en general. Es necesario impulsar de forma decidida la participación pública con el fin de asegurar un elevado grado de consenso social en la proyección de Andalucía en el medio/largo plazo.

Ello justifica, asimismo, que las Bases y Estrategias sean aprobadas por el Consejo de Gobierno reforzando de esta forma su operatividad como documento de referencia para otros procesos de planificación con incidencia en la ordenación del territorio.

Proceso de elaboración y tramitación del Plan

En aplicación de los principios de participación, cooperación y concertación establecidos por la LOTA (artº 3), una de las medidas que se establece en la formulación del Plan es la determinación de las funciones y composición de la *de Redacción*. Ésta se concibe como un órgano colegiado que ha de proporcionar los criterios de redacción del Plan y sus opciones estratégicas, función en la que deben corresponsabilizarse, con su presencia activa, los organismos cuyas políticas contribuyen a la construcción del orden territorial pretendido. Además de los departamentos autonómicos, participa una representación de la Administración del Estado y otra de las Administraciones Locales (a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias), en la medida que ellas tienen competencias directamente responsables de la organización y funcionamiento de componentes del sistema territorial (por ejemplo, infraestructuras de transportes de interés general, o el urbanismo, respectivamente).



Derivado de los principios citados son igualmente importantes, los *procedimientos de información pública* que garantiza la LOTA (art. 8.3) ampliados en la fase preparatoria de *Bases y Estrategias* en el propio Decreto de Formulación.

Además de la Comisión de Redacción, otros órganos colegiados intervienen en su tramitación. Por una lado, la *Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía*, máximo órgano consultivo y de participación (artº 14 y 19 D. 77/1994), y la *Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos*, por sus funciones vinculadas a la planificación económica y presupuestaria.

La LOTA establece, finalmente, la remisión del Plan al Parlamento para su tramitación conforme al artº 148 del Reglamento de la Cámara; un acto de control del que se podrá derivar, no obstante, la adaptación del Plan, si se estimara necesaria, en un texto refundido final. En todo caso, la trascendencia de este Plan sugiere en todo momento la máxima transparencia y actitud de consenso, en el que la instancia parlamentaria es una pieza clave.

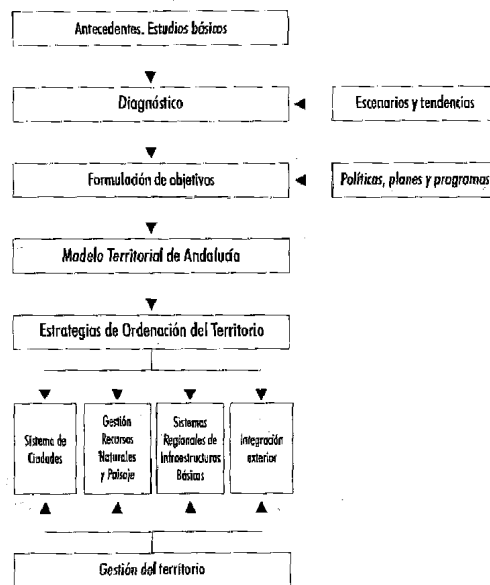
FASE	DOCUMENTACIÓN	TRÁMITES ADMINISTRATIVO	PARTICIPACIÓN
FORMULACIÓN	Decreto 83/1995 Boja nº 65 de 5 de mayo	Aprobación Consejo de Gobierno 28 marzo 1995.	
METODOLOGIA	Documento Metodológico del Plan	Constitución Comisión de Redacción y Comisión Técnica	
AVANCE	Bases y Estrategias	Documento provisional (Comisión redacción) Informe Comisión de Ordenación 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 Encuesta-consulta Ayuntamientos Información pública y audiencia Admón. del Estado y Diputaciones (2 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 Trámite Parlamentario (art. 148 Rº del Parlamento)	Información pública y audiencia Admón. Gral. del Estado y Diputaciones (2 meses)
	Texto refundido	Adaptación del Plan Publicación en el BOJA	

8. El contenido sustantivo de las Bases y Estrategias del Plan se expresan referidos a un Modelo Territorial de la región a partir de la interpretación y diagnóstico de la situación actual y las tendencias futuras.

La primera fase del proceso -fase preparatoria o Avance- del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía consiste en la formulación del Documento de Bases y Estrategias, las cuales, de acuerdo con lo previsto en el Decreto de Formulación, son de carácter general, es decir multisectorial y para el conjunto de la región.

Para la consecución de los objetivos genéricamente formulados en la LOTA (articulación territorial interna y con el exterior, por una parte, y por otra, la integración socioeconómica), el Decreto de Formulación (art. 8) considera como elementos de partida:

- Las Bases de Ordenación del Territorio de Andalucía (1990), debidamente actualizadas y revisadas;
- La integración de los aspectos territoriales de los planes y programas estratégicos elaborados por los distintos departamentos de la Administración;
- Las políticas de la Unión Europea y del Estado español.



Cada uno de estos antecedentes y referencias ha supuesto una aportación necesaria y enriquecedora para la redacción de las Bases y Estrategias del Plan.

A partir de ellos, el Documento Metodológico aprobado por la comisión, identificaba una serie de asuntos de interés estratégico regional sobre los que se acordó la elaboración de unos Documentos de Trabajo (estado de la cuestión y orientaciones de política territorial) que fueron debatidos en el seno de los Grupos de Trabajo de la Comisión Técnica. Las conclusiones, sugerencias y aportaciones, debidamente maduras y tratadas han permitido la formalización del documento de Bases y Estrategias que ahora se presenta.

El contenido documental de las Bases y Estrategias ha quedado, finalmente, articulado en los siguientes bloques:

- El Diagnóstico (capítulo 2), entendido como reconocimiento e interpretación de los procesos de transformación, oportunidades y debilidades de la organización del territorio andaluz.

- La propuesta de Modelo Territorial de Andalucía (capítulo 3), basado en unos principios que dan cumplimiento a las condiciones establecidas en el artº 2 del Decreto de Formulación.

Los dos bloques anteriores constituyen las Bases del Plan.

- Las Estrategias de Ordenación del Territorio (capítulo 4), relativas a un conjunto de propuestas para la aplicación integrada de medidas temáticas que favorezcan la consecución de los objetivos del Modelo Territorial:
 - Las estrategias en relación con el Sistema de Ciudades.
 - Las estrategias en relación con el uso y la gestión del territorio y los recursos, su utilización económica y sus funciones ecológicas.
 - Las estrategias que ayudan a definir los Sistemas Territoriales básicos para la construcción del territorio regional.
 - Las estrategias para la plena integración de Andalucía con el exterior.
 - Las estrategias instrumentales para la gestión del territorio.
- Las orientaciones sobre la operatividad de las Bases y Estrategias y su alcance, así como los criterios instrumentales para la elaboración del Plan propiamente dicho (capítulo 5).

La finalidad y alcance de este documento justifican que esté desprovisto de las determinaciones normativas propias del Plan (directrices, recomendaciones, normas y programas de intervención). Contienen, sin embargo, los elementos propositivos suficientes para generar el debate sobre la proyección de Andalucía a medio/largo plazo, y articular procesos de integración e instrumentación de políticas.

La documentación se completa con los diversos trabajos elaborados durante el proceso de redacción, de carácter sectorial o temático, que han servido de base para los análisis y diagnósticos¹, finalmente sintetizados en el documento Diagnóstico Territorial de Andalucía .

2. Diagnóstico Territorial de Andalucía

2.1. Conclusiones del diagnóstico territorial de Andalucía

La directa vinculación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía con los objetivos globales de desarrollo de la Comunidad Autónoma, hace que el diagnóstico territorial se oriente hacia la identificación de los elementos y procesos territoriales que, en mayor medida,

1. Los estudios básicos elaborados durante este proceso son:
 - Sistema de Ciudades (1994).
 - Unidades Ambientales de Andalucía (1995).
 - Caracterización de riesgos de naturaleza catastrófica en Andalucía (1995).
 - Políticas, planes y programas autonómicos de incidencia territorial (1996).
 - Caracterización territorial del sistema socio-productivo de Andalucía (1996).
 - Andalucía en el marco de las políticas estatales y europeas (1996).

favorecen o limitan la puesta en valor de las capacidades de desarrollo del conjunto de la región y de cada una de sus partes.

A continuación se sintetizan las principales conclusiones de lo expuesto en el diagnóstico, haciendo especial hincapié en las derivaciones que de ello se extraen para la Ordenación del Territorio, es decir, en cuáles son las oportunidades y problemas que han de abordarse para construir una imagen regional de Andalucía como espacio integrado económicamente, articulado desde el punto de vista físico y que responda, cada vez más, a criterios de uso sostenible de sus recursos.

Sobre los procesos de integración de Andalucía en Europa

1. Andalucía, en el contexto europeo, ha venido desempeñando una función periférica por su menor grado de desarrollo económico y la debilidad de sus infraestructuras de conexión con el exterior. En esta situación, que ha mejorado notablemente en los últimos años, a raíz de la incorporación de España en la Unión Europea, es necesario avanzar aún más, toda vez que de la correcta integración de la región en la economía internacional, dependerá, en gran medida, el desarrollo competitivo de su base productiva y su territorio.

Los principales objetivos son:

- La progresiva inserción en los ejes de desarrollo europeos, especialmente los de las regiones del Arco Mediterráneo y Atlántico, potenciando las funciones de Andalucía como elemento de continuidad entre ambos.
- El desarrollo del papel estratégico de Andalucía en las relaciones de Europa con los países del sur del Mediterráneo y, especialmente, con los del Magreb, reforzando los vínculos e interdependencias entre ambos, en un horizonte de desarrollo compartido (creación de una Asociación Euromediterránea y zona de libre cambio) y de intensificación de las relaciones, especialmente en el área del estrecho de Gibraltar.
- El desarrollo de la integración territorial de Andalucía en el contexto de la Península Ibérica, especialmente en aquellos espacios de borde en que se establece una continuidad física y económica que, en ocasiones, puede verse afectada por la existencia de límites administrativos. El sur de Portugal, las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia, así como los ámbitos extrapeninsulares de Canarias, Ceuta y Melilla, son los ámbitos en que han de reforzarse y mejorarse los procesos de integración regional.

Sobre los procesos internos de transformación territorial

2. Desde mediados del siglo XX se han acelerado los procesos de transformación territorial de Andalucía, que explican el modelo desigual de desarrollo socioeconómico de sus diferentes áreas y la evolución de la población y el poblamiento. Los principales aspectos a destacar son:

2. 1. La conformación de un conjunto de áreas metropolitanas y grandes ciudades , distribuidas por toda la región, donde se concentra más de la mitad de la población y de las actividades industriales y terciarias.

Estas áreas, por su carácter de principales centros productivos y de consumo, son los nudos básicos de las redes de infraestructuras de transportes y comunicaciones; si bien la disposición de estas redes ha estado tradicionalmente dirigida al centro de España, por lo que las conexiones internas entre las principales áreas urbanas son incompletas, lo cual influye en una débil integración económica interna de los sectores productivos.

Estas áreas son también los principales centros de demanda de recursos naturales (agua, energía y materias primas) y productos transformados (bienes intermedios y de consumo final y generación de residuos), ejerciendo una función directiva sobre el resto del territorio por sus necesidades de suministro. Se trata, además, de ámbitos internamente muy tensionados desde un punto de vista físico, en los que los crecimientos y transformaciones urbanas suelen implicar elevados riesgos para los espacios rurales y los elementos del patrimonio cultural, que aún se mantienen en su interior. De todo ello se deducen dos aspectos que cualifican el funcionamiento del territorio andaluz: son los nudos básicos de las redes regionales de abastecimiento y distribución de recursos como el agua potable o la energía, y generan una problemática ambiental específica, cuyo impacto alcanza al resto de la región en aspectos como la contaminación de las aguas o la generación de residuos urbanos e industriales.

En definitiva, sobre estas áreas urbanas principales (concebidas en su conjunto en el ámbito regional) recae una parte importante de la responsabilidad para una mejor integración económica y articulación territorial de Andalucía, internamente y con el exterior, así como para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.

- 2.2. La franja litoral aparece en la actualidad como el área con mayores crecimientos demográfico y del proceso urbanizador, por encima incluso de las principales áreas urbanas interiores. En ella se localizan cinco de las áreas urbanas principales de la región, así como un potente sistema de ciudades medias. Actualmente concentra algo más de un tercio de la población andaluza y actividades estratégicas para la economía regional como el turismo de sol y playa, la agricultura intensiva bajo plástico o los complejos de industrias básicas y de abastecimiento energético.

Sus funciones para la integración con el exterior tienen un carácter estratégico. En el litoral se ubican la casi totalidad de las instalaciones portuarias y algunos de los principales aeropuertos, actuando además como territorio de tránsito de pasajeros hacia el norte de África y encrucijada del tráfico marítimo mundial entre el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo. A pesar de ello, su red viaria de gran capacidad aún no está completa y no posee red ferroviaria adecuada para su articulación interior y conexión con el interior de la región y la península. Todo ello, junto a la presencia de barreras montañosas que dificultan su relación con el

interior de la región, hace que esté insuficientemente integrada con el resto de Andalucía y puedan mejorarse sus funciones de relación con el exterior.

Desde el punto de vista de la gestión de los recursos naturales se detecta una fuerte competencia entre usos del suelo diferentes (urbanizaciones turísticas, agricultura bajo plástico, crecimientos urbanos o actividades industriales) sobre un territorio reducido; usos del suelo que se expanden con gran dinamismo y someten a los recursos naturales a una fuerte presión, además de alterar las condiciones ambientales del medio.

Las actividades especializadas típicamente costeras (turismo, agricultura intensiva, etc.) presentan un elevado dinamismo económico, pero también problemas de sostenibilidad ecológica y cultural a medio-largo plazo, que deben ser resueltos ya que dependen estrechamente de la calidad ambiental del medio y los recursos naturales que utilizan.

Por todo ello, el litoral andaluz, como escenario principal de gran parte de los procesos de transformación, ha de ser considerado como una de las prioridades para la política territorial. La consolidación de su estratégico papel económico y, paralelamente, la mejora de sus niveles de articulación física e infraestructura, así como la resolución de los conflictos territoriales y ambientales derivados del crecimiento, aparecen como los problemas y oportunidades más destacados.

- 2.3. Gran parte de la Andalucía agraria del interior se caracteriza por la relativa estabilidad de su población y una gradual modernización de sus actividades productivas. Esta población reside mayoritariamente en ciudades medias (entre 20.000 y 100.000 habitantes), que actúan como elemento de reequilibrio entre las principales áreas urbanas y el medio rural.

Estas ciudades han conseguido frenar la tendencia al despoblamiento del medio rural, sobre todo de núcleos pequeños, creando oportunidades de empleo en los sectores de la industria y los servicios. No obstante, existen excedentes de mano de obra agraria, lo que se traduce en elevadas tasas de desempleo. Su modelo agrícola influye en las tendencias actuales de modernización del tejido productivo, donde tienen una importancia estratégica las actividades agroindustriales y otras actividades manufactureras intensivas en mano de obra. Su coincidencia con terrenos relativamente llanos y con pasillos naturales, así como su posición intermedia entre las principales áreas urbanas hace que su accesibilidad media sea aceptable, aunque mejorable para las relaciones internas entre las distintas redes de ciudades medias.

Desde la perspectiva de la gestión de los recursos naturales son las mayores consumidoras de agua por hectárea, razón por la cual la mejora en la eficiencia del uso del agua aparece como una necesidad para paliar el déficit de recursos hídricos que presenta Andalucía, globalmente considerada. Junto a ello, la implantación de monocultivos comerciales se ha traducido en un empobrecimiento del medio natural y, en los terrenos dedicados a cultivos herbáceos, en una casi completa deforestación. Degradación ambiental, que tiene, a su vez, una pron-

gación en la acelerada pérdida de identidad, que están sufriendo paisajes, pueblos y ciudades de estos ámbitos rurales.

Las oportunidades que ofrecen las ciudades medias, especialmente mediante el incremento de sus interrelaciones y complementariedades, para favorecer los procesos de desarrollo económico y de articulación territorial, constituye, sin duda, la principal conclusión del diagnóstico. Junto a ello, la necesidad de abordar criterios para un uso racional de recursos naturales como el agua, los suelos y el paisaje, tiene una directa relación con la mejora de los balances ambientales y con las oportunidades de desarrollo productivo.

2.4. Las áreas rurales interiores y, especialmente, las áreas de montaña aparecen, globalmente, como espacios de decadencia demográfica y económica, y han participado débilmente en los recientes procesos de transformación territorial y económica de Andalucía.

En estos territorios existe un proceso dual de, por una parte, crisis de sus economías tradicionales (agricultura de montaña, aprovechamiento de dehesas y ganaderías extensivas, explotación del monte o manufacturas locales), que se palia parcialmente con las rentas derivadas de los sistemas de atención social y las obtenidas fuera de la zona (trabajo temporal en áreas urbanas y litorales), y, por otro lado, emergencia de nuevas oportunidades de empleo en actividades como las producciones de calidad y con denominación de origen, el turismo rural y natural, o los servicios medioambientales.

La dotación en infraestructuras de transportes y comunicaciones está por debajo de la media regional, lo que supone la existencia de una baja accesibilidad que dificulta el desarrollo endógeno. El acondicionamiento del sistema viario se entiende que podría ser un factor decisivo para aprovechar las potencialidades del turismo rural y natural.

Para la gestión de los recursos naturales y culturales constituyen un patrimonio de primer orden, ya que en ellas se encuentran las principales superficies arboladas, los mayores recursos de agua y una elevada biodiversidad y, probablemente, los recursos patrimoniales culturales mejor conservados de la región.

Esta riqueza natural sirve para resolver demandas generadas en otras áreas más dinámicas (abastecimiento de agua, necesidades de ocio y recreo, etc.), pero aún no aporta suficientes rentas y oportunidades de empleo a sus habitantes, especialmente cuando se ve alterada por el impacto degradador de nuevos usos del suelo (replantaciones forestales, urbanizaciones de segunda residencia, construcción de embalses, etc.).

Debe destacarse, finalmente, la extensión superficial, diversidad interior, la extensiva estructura de asentamientos, la rigidez de los condicionantes naturales (agua y protección ambiental), rigidez de la base económica (turismo, agricultura, lejanía de los centros de mercado europeo) para señalar la necesidad de construir la integración interna de la región a partir del reconocimiento de todas sus escalas, de todos sus ámbitos económicos y territoriales internos.

De todo ello se deriva, como conclusión principal, la necesidad de abordar un futuro de desarrollo para las áreas más netamente rurales de Andalucía, basado en la activación de su potencial de desarrollo endógeno, una gestión sostenible de sus recursos y una potenciación de los niveles de integración y articulación de sus economías urbanas internamente y con el conjunto de la región.

Esta activación ha de apoyarse, necesariamente, en la cada vez más rica experiencia en procesos de asociación entre municipios para la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo.

Sobre tendencias relevantes para la ordenación del territorio y la vertebración regional

3. A finales de los noventa Andalucía afronta 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 involucrada directamente en las relaciones con el norte de África. Ambas perspectivas, la interior y la exterior, están íntimamente relacionadas en el análisis territorial
 - 3.1. Los importantes avances de las últimas dos décadas en la conformación de un espacio común en aspectos tan decisivos como el político, el cultural o la articulación física - a través de infraestructuras y servicios básicos - se ven limitados por la constatación de un insuficiente nivel de integración económica regional. La relativa debilidad de la cohesión económica y social interna en el espacio andaluz afecta a su capacidad de integración activa y de competitividad con el exterior.
 - 3.2. La política territorial puede aportar elementos de análisis y de intervención que favorezcan la mejora de la integración regional en todos sus aspectos, incluyendo el económico. En ese sentido, el diagnóstico ha mostrado la existencia de importantes elementos territoriales que pueden ser puestos en juego para avanzar en procesos de integración cada vez más intensos y complejos, tanto a escala regional como subregional.
 - 3.3. La existencia de una potente y bien equilibrada estructura de asentamientos de población es una de las fortalezas territoriales que debe ser tomada en cuenta como sustento de las estrategias de vertebración regional y como base para la integración exterior.
 - 3.4. La interpretación territorial contenida en el diagnóstico permite avanzar en la identificación de ámbitos y temas de escala regional en los que resulta prioritario establecer estrategias compartidas de desarrollo territorial.

- 3.5. La experiencia actual refuerza la oportunidad de ese enfoque en tanto que se observa una multiplicación de iniciativas de cooperación territorial para el desarrollo. Así, las ciudades y pueblos andaluces buscan y solicitan cada vez más un marco territorial más amplio en el que integrar y reforzar sus propias iniciativas locales. Una prueba de ello es la creciente aparición de fórmulas supramunicipales con objetivos cada vez más integrales. En el escenario europeo este tipo de estrategias se muestra como imprescindible para mejorar los términos de relación exterior, tanto de las zonas urbanas como rurales.

3. Modelo Territorial de Andalucía

A partir de los principales usos económicos y de la caracterización ecológica y patrimonial de las diferentes Unidades, así como de la consideración de las características de los asentamientos y las economías urbanas que soporta cada Unidad se pueden efectuar las siguientes agrupaciones, a través de las que se señala el marco más general desde el que hay que entender los modelos de gestión del territorio que serán desarrollados posteriormente en las Estrategias.

A) Unidades forestales con predominio de manejos de conservación y uso sostenido de recursos del monte

Se hace referencia con este encabezamiento a las Unidades de Sierra Morena (con excepción del Andévalo), Cazorla-Segura, Sierra Nevada y Béticas occidentales (Serranía de Ronda).

El sistema productivo dominante se basa en actividades agrarias tradicionales que han sufrido un largo proceso de crisis y marginalización en el contexto regional y exterior. En ese contexto, predominan estructuras de asentamientos rurales con una fuerte tendencia de declive demográfico.

Sin embargo, desde la perspectiva de los usos extensivos, son Unidades que muestran un aceptable grado de cobertura vegetal y conservación de diversas formas de bosque mediterráneo. A medio plazo pueden presentarse, no obstante, serios problemas derivados de la débil competitividad que tienen muchas de las actividades productivas responsables de la creación y mantenimiento de estos paisajes.

Es, por ello, básico en ellas la aplicación de un modelo de conservación del monte mediterráneo y sus paisajes, a la vez que se modernizan determinados usos tradicionales (particularmente la ganadería extensiva) y se desarrollan de manera compatible nuevas actividades económicas (turismo rural y caza).

El papel de estas Unidades en el sistema hidrológico-hidráulico regional es otro elemento común (concentración de recursos regulados y zonas de captación para áreas urbanas y regadíos) que deberá ser tenido en cuenta a la hora de diseñar estrategias particularizadas para cada Unidad y definir el Sistema Regional Hidrológico- Hidráulico.

Los usos y actividades tradicionales y las nuevas oportunidades económicas derivadas de la revalorización de sus patrimonios naturales y culturales seguirán constituyendo una importante base económica de los asentamientos de estas Unidades.

B) Unidades de vocación forestal

Están identificadas con las Unidades Béticas más orientales, las Sierras Subéticas y El Andévalo onubense.

Al igual que en las Unidades anteriores, incluso a veces con mayor intensidad, predomina una base económica agraria tradicional y estructuras de asentamientos rurales fuertemente afectados por la crisis de sus actividades productivas.

Procesos de muy diversa naturaleza y datación han generado en estas Unidades una importante deforestación o bien han acogido opciones de uso poco adecuadas desde el punto de vista ecológico.

Interesa resaltar la existencia, a corto o medio plazo, de un horizonte de reconversión de usos muy profundo, en cuanto son zonas prioritarias de actuación de políticas agrarias y ambientales como el Plan Forestal Andaluz y otras medidas agroambientales dentro de la Política Agrícola Comunitaria.

Desde el punto de vista del Plan interesa especialmente tener en cuenta esas modificaciones de la base económica y de los elementos de transformación del paisaje en estas Unidades.

C) Unidades agrícolas interiores con predominio del secano

Se corresponden con las grandes campiñas de Andalucía. Contempladas de forma conjunta, destaca su dedicación a agriculturas de secano, pudiéndose diferenciar dos tipos:

- La Campiña Baja, claramente definida desde el punto de vista del paisaje y las opciones productivas primarias, y también con una alta correspondencia con un potente y antiguo sistema de ciudades medias (las agrocidades más significativas se localizan aquí).
- La Campiña Alta, definida desde el punto de vista productivo, ambiental y paisajístico. El olivar, con características de monocultivo, es el elemento de engarce de toda esta Unidad.

Ambas se insertan plenamente en un mundo rural organizado por Ciudades Medias, y vinculado en mayor o menor medida con los principales ejes de organización urbana del territorio, lo que genera ventajas de posición y accesibilidad relativas.

Las opciones productivas de ambas Unidades tienen en común el basarse en un régimen de especialización muy acusado (cereales y cultivos industriales en un caso, olivar en otro). Ello genera un alto grado de dependencia de políticas y coyunturas agrarias muy concretas y constituye su principal factor de fragilidad e incertidumbre.

Desde el punto de vista territorial interesa resaltar dos objetivos a considerar en las estrategias para estas Unidades:

- Aprovechar plenamente las potencialidades que se derivan de la existencia de sistemas urbanos potentes. Ello debe materializarse en una mayor integración de las economías urbanas con los recursos productivos primarios: transformación de productos agrarios, servicios a las empresas agrarias e industriales, o actividades de difusión de investigación y desarrollo. Asimismo, las Redes de Ciudades Medias de las campiñas presentan especiales oportunidades para descentralizar actividades manufactureras y terciarias en el medio rural.
- Aportar criterios de actuación para la aplicación de medidas agroambientales y de preservación de la identidad cultural de estos espacios. Dentro de esta línea, el tratamiento del paisaje debe considerarse un asunto prioritario en la definición posterior de estrategias dentro del Plan.

D) Unidades interiores de regadío con presión urbana

Se asocian bajo este concepto dos grandes Unidades regionales: la Vega del Guadalquivir y las Hoyas Intrabéticas (Antequera, Loja, Granada). Aun cuando con diferente nivel de intensidad y matices, ambas responden a un modelo común de gestión territorial.

Son unidades que se corresponden con corredores históricos de comunicaciones, donde se localizan los Centros Regionales interiores y un buen número de ciudades medias. Las zonas de regadíos más extensas e importantes de Andalucía dan continuidad al uso primario del suelo. Desde el punto de vista de la ordenación territorial es fundamental la conciliación del espacio urbanizado y sus áreas de crecimiento con el mantenimiento y la modernización del regadío.

La gestión de la demanda del agua (ahorro y racionalización, reutilización, calidad) desde una perspectiva unitaria (consideración conjunta de demandas urbanas y agrícolas) es un elemento clave para la ordenación territorial de estas unidades y decisivo a escala regional en cuanto a la sostenibilidad del sistema hidrológico-hidráulico.

Otro aspecto decisivo es la resolución de los conflictos provocados por el proceso de urbanización que afecta a suelos y paisajes agrícolas de gran interés y que no siempre han conseguido valorar correctamente las potencialidades del patrimonio con el que se cuenta. Especialmente importantes es, a este respecto, la correcta ordenación de las periferias urbanas y los bordes de contacto entre la ciudad y el campo.

E) Unidades Litorales

La franja litoral constituye una Unidad Territorial de referencia tanto por motivos de dinámica económica como por representar un ecosistema claramente diferenciado.

Sobre un espacio reducido y de gran fragilidad ambiental y paisajística se superponen diferentes opciones de uso primario del suelo (agricultura intensiva, acuicultura, pesca) con procesos de urbanización muy intensos. Al igual que en el grupo anterior, pero de forma aún

más acusada, el suelo urbanizado representa en el litoral un competidor neto en la colonización física del espacio, constituyéndose en el uso dominante, en cuanto superficie ocupada, en diversos tramos.

A ello hay que sumarle el impacto que sobre la gestión de los recursos naturales tiene la presencia de importantes continuos urbanizados en áreas turísticas especializadas (Costa del Sol de Málaga) o en torno a las nuevas agriculturas (Campo de Dalías de Almería), así como los vertidos generados por complejos portuario-industriales especializados en sectores básicos y en la producción y distribución de energía.

A todo lo anterior hay que añadir la presencia de algunos de los espacios naturales más valiosos de la región (Doñana, Cabo de Gata), además de otros espacios de menor tamaño pero que adquieren cada vez mayor singularidad en un entorno progresivamente transformado.

Por todo ello, la ordenación del territorio se enfrenta en estas Unidades a problemas prioritarios a escala regional. El marco de resolución de éstos debe ser concretado a través de estrategias específicas, basadas en la compatibilización de la dinámica de los desarrollos urbanos y productivos con la conservación de los valores naturales y paisajísticos propios del espacio litoral.

Dentro de esta franja litoral se pueden, a su vez, diferenciar varias subunidades desde el punto de vista de sus modelos de uso económico y de gestión de los recursos:

- Litoral atlántico: Costa occidental de Huelva, Doñana, Costa noroccidental de Cádiz, Costa suroccidental de Cádiz.
- Litoral mediterráneo occidental: Costa del Sol occidental, Costa del Sol oriental, Costa tropical de Granada.
- Litoral mediterráneo oriental: Poniente de Almería y Costa oriental de Almería.

F) Sureste árido

El Sureste árido constituye una Unidad con características ecológicas muy diferenciadas en cuanto a clima, suelo, flora y fauna. Ello ha dado lugar a formas de ocupación y uso del territorio muy singulares dentro de la región.

Especialmente el desierto almeriense, debe ser valorado en cuanto representa un elemento más de la diversidad geográfica y paisajística regional. En ese sentido, deben protegerse sus valores naturales específicos y potenciarse el aprovechamiento de recursos propios basados en las peculiares condiciones del medio natural que hacen del desierto almeriense un espacio atractivo para actividades económicas y de investigación especializadas.

La valoración del desierto almeriense no excluye la necesidad de considerar en términos de áreas críticas otras zonas del sureste andaluz sometidas a fuertes procesos de erosión y de degradación ambiental de origen antrópico. En estas otras zonas deben plantearse fórmulas de manejo similares a las ya señaladas para las áreas de vocación forestal, teniendo en cuenta siempre sus especiales condiciones de aridez.

3.1. Conclusión: del Modelo a las Estrategias Territoriales

El Modelo Territorial, como esquema propositivo, desempeña una importante función ya que plantea una determinada opción de ordenación y gestión territorial.

El Modelo Territorial de Andalucía es un proyecto abierto, a completar por los distintos agentes que participan en la construcción del territorio.

En el proceso de interpretación y utilización del Modelo Territorial, hay que desarrollar estrategias y propuestas, para cada uno de los referentes territoriales identificados, que, en líneas generales tienen carácter indicativo y directivo, y en esta 1ª fase del proceso de redacción del Plan deben suscitar el debate y la participación de los agentes implicados. Estas estrategias han de erigirse, a su vez, en referencias para orientar al resto de las planificaciones sectoriales y para propiciar una reflexión sobre la planificación existente.

Las nuevas formas de gestión del territorio que se plantean, apoyadas en el enunciado del Modelo y de sus Principios orientadores, deben generalizarse al conjunto de las administraciones públicas. Cada sector administrativo debe desarrollar sus propias funciones en esta línea para conseguir el objetivo global. En este sentido, tanto el respeto a las competencias de cada administración, como la preservación de las singularidades de cada ámbito territorial con personalidad propia, no deben, ni pueden, implicar una renuncia al establecimiento y desarrollo de estrategias globales coherentes.

La consecución de la imagen regional que propone el Modelo dependerá, pues, de la identificación de cuáles deben ser tales objetivos y estrategias para cada uno de los componentes del Modelo (el Sistema de Ciudades y los referentes que lo constituyen, el Esquema básico de articulación regional, y las Unidades Territoriales), y para aquellos ámbitos (espaciales y temáticos) directamente deducibles del Modelo regional y de los elementos que lo configuran.

De la imagen propositiva del Modelo se derivan, también, objetivos y estrategias específicos para la definición de los principales Sistemas Regionales que organizan el territorio andaluz: el Sistema de Transportes y Comunicaciones, el Sistema Energético, el Sistema Hidrológico-Hidráulico y el Sistema de protección.

Las estrategias que a continuación se reflejan tienen como finalidad definir las líneas de actuación de política territorial mediante las cuales las diferentes estructuras identificadas en el Modelo pueden empezar a funcionar en términos de redes o sistemas, esto es, pueden reforzar su nivel de relaciones económicas, sociales y ambientales.

4. Estrategias de Ordenación Territorial

El Modelo Territorial de Andalucía ha ofrecido los principios y referencias territoriales que deben servir para alcanzar los objetivos globales de la política territorial en los que se fundamenta la elaboración del Plan.

- Objetivo Marco de la Política Territorial de Andalucía:
 - Vertebrar a la región andaluza.
 - Consolidación de Andalucía como espacio común desde el punto de vista político, social, económico y cultural.

- **Objetivos globales del Plan:**
 - Potenciar la articulación física de Andalucía
 - Contribuir al desarrollo económico, la calidad de vida y el bienestar social.
 - Favorecer el uso sostenible de los recursos naturales y culturales.

A partir de este marco global, es posible definir los objetivos concretos de carácter territorial a los que se adscriben las estrategias, mostrando, de acuerdo a la escala y alcance del Plan, las líneas de actuación y los procedimientos instrumentales mediante los cuales pueden alcanzarse dichos objetivos.

A pesar de la diversidad de objetivos y estrategias que se formulan, subyace en todas ellas un argumento común: potenciar y consolidar el mayor nivel posible de relaciones en el territorio andaluz. Esto es, transformar la mera acumulación de elementos y estructuras territoriales en redes y sistemas que mejoren las oportunidades de cada elemento y que finalmente contribuyan a la construcción de una imagen de integración de toda la Comunidad Autónoma.

En este marco se plantean los siguientes objetivos concretos:

A. En relación con el Sistema de Ciudades

Lograr una mejor vertebración, equilibrio y desarrollo del conjunto de los asentamientos del territorio regional, mediante el aprovechamiento de su diversidad, complementariedad y potencial funcional.

- Consolidar a los Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades de Andalucía para la articulación funcional y la integración económica del territorio en el ámbito autonómico y con el exterior.
- Potenciar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre Centros Regionales y áreas rurales.
- Revitalizar al conjunto de asentamientos rurales reforzando su organización interna y asegurando la plena integración con el resto del Sistema de Ciudades.

B. En relación con la gestión de los recursos naturales y el paisaje

Establecer criterios relativos al uso del suelo, la utilización de los recursos y la protección del patrimonio y el paisaje.

- Establecer criterios relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos en las Unidades Territoriales
- Configurar un Sistema de Protección regional concebido de manera integral.
- Establecer criterios para la conservación y mejora del paisaje.
- Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial.

C. En relación con los sistemas de infraestructuras regionales básicas

Definir los Sistemas regionales: Agua, Energía y Transportes, proponiendo modelos de gestión adaptados a las características territoriales derivadas de la organización del Sistema de Ciudades y la gestión sostenible de los recursos.

- Configurar un Sistema Hidrológico-Hidráulico regional basado en una concepción integral del ciclo del agua.
- Dotar a la región de un Sistema Energético basado en la diversificación de las fuentes energéticas, y la primacía de las políticas de gestión de la demanda y uso de las energías renovables.
- Dotar a la región de un Sistema integrado de infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones, estableciendo modelos de gestión adaptados a las características específicas de cada ámbito territorial.

D. En relación con la integración exterior

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

E. En relación con la gestión territorial

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

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 de 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 las 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.

5. De las Bases y Estrategias al Plan

El documento Bases y Estrategias es una fase del Plan cuya misión principal consiste en fundamentarlo y en establecer las orientaciones que han de guiar la elaboración definitiva del Plan, y en cuya definición desempeñan un papel primordial los procesos de participación pública e institucional. Su contenido sustantivo es el expuesto en los capítulos precedentes, una interpretación sobre los procesos territoriales (Diagnóstico) y los fundamentos de la actuación pública (Modelo Territorial y Estrategias), que se definen en la fase posterior.

El objetivo de este capítulo tiene, en cambio, un carácter operativo referido al proceso mismo de redacción del Plan, siendo pertinente que en este documento se contengan orientaciones de este tipo por dos razones. En primer lugar, porque la metodología y contenidos a desarrollar deberán ser una consecuencia directa de las propuestas estratégicas que ahora se formulan. En segundo lugar, porque pese a que esta fase sea preparatoria del Plan, de su aprobación se deriva un conjunto de referencias territoriales que pueden representar un valor añadido a las políticas públicas hasta que se produzca la definitiva aprobación del Plan, momento en el que entrarán en vigor de forma plena sus determinaciones.

Alcance y eficacia de las Bases y Estrategias.

En el caso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, las Bases y Estrategias son de carácter general y regional; su contenido y el procedimiento para su elaboración y tramitación vienen establecidos en el Decreto 83/1995, de Formulación del Plan.

Su alcance y eficacia viene delimitado por sus contenidos propositivos (Modelo Territorial de Andalucía y Estrategias), y por su tramitación y aprobación por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que sea el proceso completo de aprobación del Plan el que establezca las determinaciones necesarias para la consecución plena de sus objetivos. Es decir, a efectos prácticos opera como avance del Plan, sustituyendo a las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía aprobadas por el Consejo de Gobierno (Acuerdo de 27 de marzo de 1990).

Una vez aprobadas, y en la medida que sus propuestas sean útiles y suficientes para el conjunto de las políticas públicas con incidencia territorial, serán referencias operativas para su aplicación en el ejercicio de coherencia interna a que están obligadas todas las actividades de planificación: planificación subregional, planes sectoriales y planeamiento urbanístico, señaladas en la Ley (artºs 22, 17-19, 29, DA 2ª, y Anexo).

La aplicación de los principios legales de coordinación y concertación se hace más efectiva a través de los distintos procesos de planificación, expresión de la voluntad y forma en la que las diferentes administraciones definen sus objetivos y líneas de trabajo. Su integración coherente y armónica es un rasgo característico de la planificación territorial, y a ello responde el mandato establecido en el Decreto 83/1995, de considerar los planes y programas sectoriales como conformantes de los contenidos del Plan.

Como consecuencia de ello, su eficacia vendrá de la necesaria aplicación en los procedimientos de control previstos en la propia Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, a través de los informes sobre la incidencia de las actividades de planificación o de las actuaciones singulares que se realicen en ausencia de ellas; así como en los mecanismos de participación previstos en las leyes estatales donde se insta de la Comunidad Autónoma a que fije su parecer en base a la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio.

Es decir, más allá de su función preparatoria para la elaboración del Plan, las Bases y Estrategias deben valorarse por su capacidad de suministrar referencias y criterios para la planificación y la toma de decisiones que tengan incidencia en el territorio. De este ejercicio de coherencia se derivará un enriquecimiento y desarrollo, desde diferentes perspectivas, que podrán ser incorporados de manera efectiva en el propio proceso de redacción del Plan.

La información y participación pública e institucional en el proceso de planificación

La participación constituye uno de los principios establecido en la Ley 1/94 y, conforme a ello, el Decreto 83/95 ha dispuesto medidas que afectan a la elaboración misma del Plan (Comisiones interdepartamentales), al pronunciamiento institucional por la vía de informes de órganos colegiados y por la audiencia a otras administraciones, así como por la reglamentación de sendos periodos de información pública, el primero de los cuales corresponde, precisamente, a esta fase. También hay que señalar, en este sentido, el control parlamentario previsto en su tramitación.

En este marco, coherente con el principio legal, resulta oportuno desarrollar algunas iniciativas en favor de la finalidad última de dicho principio: que la planificación sea el resultado de un amplio proceso de participación y concertación.

Dichas iniciativas están orientadas a favorecer la difusión de las propuestas surgidas en el proceso de redacción del Plan, a la evaluación de la receptividad social, y al tratamiento de las sugerencias que se deriven.

- Promover la participación Municipios-Comunidad Autónoma a través del cual pueda expresarse la percepción de los problemas y oportunidades del territorio en el que se insertan.

Bien entendido que dicho cauce no debe sustituir, en modo alguno, la libre concurrencia de los Ayuntamientos a los periodos reglados de información pública, o elevar sus sugerencias o alegaciones a través de la representación de la FAMP en la Comisión de Redacción, o de la reglamentaria audiencia a las Diputaciones Provinciales.

Se trata de establecer una relación institucional directa, mediante una entrevista personalizada, aunque basada en un formulario común, con el fin de facilitar su trata-

miento posterior. Sería muy conveniente que este proceso estuviese alentado, a su vez, por la FAMP. Los resultados de este procedimiento serán incorporados al proceso de elaboración del Plan.

- Favorecer el conocimiento de los objetivos y propuestas mediante una intensa difusión de los documentos del Plan y facilitar la participación colectiva e individual en los periodos de información pública.

Las peculiares características de este Plan, su ámbito y objeto, aconsejan una difusión que contemple dos dimensiones. Por una parte, la más general (a través de los medios de comunicación social, indicando los lugares para obtener información), y otra dirigida a la sociedad organizada en sus diversas modalidades, en principio más proclive a planteamientos generales y de futuro a medio/largo plazo.

En este sentido, en el proceso del Plan, y en especial, en sus fases de información pública, se deberá: elaborar documentos de síntesis adecuados para la comunicación a mayor escala de sus propuestas; prever la pluralidad de formatos para la difusión de los documentos del Plan (edición, exposiciones gráficas, hipertexto en la red internet); ofrecer una cobertura descentralizada de los distintos medios de difusión que cubra el territorio regional (en principio los Centros Regionales); programar actividades de debate público en el que el intercambio de opiniones y sugerencias supongan un enriquecimiento de las propuestas y del proceso mismo de planificación y gestión del territorio.

- Invitar a las Comunidades Autónomas vecinas a que realicen un informe sobre las consideraciones e incidencias de las propuestas del Plan, e impulsar la necesaria concertación en los aspectos comunes y de interés estratégico suprarregional.

En el proceso de tramitación del Plan, y en la formalización del expediente, deberá dejarse constancia expresa y adecuada del tratamiento y resultados de los procesos de participación pública e institucional.

El conocimiento del territorio como fundamento de las propuestas y determinaciones del Plan.

El conocimiento e interpretación de la realidad territorial andaluza y de sus procesos de transformación es un requisito necesario para el ejercicio de planificar, de proyectar, el desarrollo territorial de Andalucía. A partir de un diagnóstico regional inicial, las Bases y Estrategias ofrecen unas referencias y orientaciones, desde las cuales se debe profundizar en los contenidos concretos del Plan y sus determinaciones. Éstas requieren -junto a su convalidación social y política- ser desarrolladas y aplicadas de forma congruente con la realidad andaluza.

En este sentido, el proceso de planificación territorial requiere profundizar en el conocimiento de, al menos, los siguientes aspectos:

- Análisis de los flujos e interrelaciones (económico, de servicios, de recursos ...) en el sistema urbano de Andalucía, especialmente en la configuración de sistemas productivos locales.

- Análisis territorial de las distintas formas de agrupaciones municipales para la gestión de servicios comunes y proyectos de desarrollo local.
- Estudios sobre la incidencia de los sistemas urbanos en los recursos naturales básicos y su repercusión en la sostenibilidad local y regional.
- Análisis aplicados de los factores de riesgo y su tratamiento desde las políticas de ordenación y gestión del territorio.
- Reconocimiento y valoración de los paisajes de interés.
- Metodología para la aplicación de los «planes estratégicos de ciudades» a estructuras urbano- territoriales.
- Propuesta de indicadores territoriales para el seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas.
- Análisis prospectivo de las repercusiones económicas, sociales y territoriales de la creación de la zona de libre comercio euromediterránea en el 2007.

Los contenidos finales del Plan

La elaboración de la Bases y Estrategias ha considerado, lógicamente, el contenido sustantivo del Plan establecido en la Ley y en el Decreto de Formulación, prefigurando de esta forma su contenido final.

Los asuntos sobre los que el Plan ha de establecer sus determinaciones se refieren, en un primer bloque, a los componentes de la estructura del territorio aportando para ello criterios básicos de ordenación. Las orientaciones y líneas estratégicas son las que se avanzan en el presente documento a partir de los referentes (sistema de ciudades, esquema básico de articulación regional y unidades territoriales) que constituyen el Modelo Territorial de Andalucía.

El segundo bloque se refiere a la instrumentación y programas de intervención territorial, aspectos sobre los que intencionadamente no se ha pretendido avanzar en propuestas concretas con el fin de centrar el debate en los objetivos y orientaciones estratégicas. La programación de instrumentos de desarrollo del Plan permitirá, en su momento, garantizar la plena coherencia de las políticas públicas en el desarrollo del territorio. En su definición será de gran importancia el grado de coordinación, cooperación y concertación que se genere durante el proceso de elaboración del Plan a partir de la plena asunción de los objetivos y orientaciones que ahora se formulan.

Finalmente, el bloque de medidas de seguimiento y gestión habrá de permitir que la planificación sea, de forma efectiva, un proceso continuo de toma de decisiones colegiadas, y de evaluación de las políticas, planes y programas, en la consecución de los objetivos. En este sentido será necesario prever mecanismos eficaces, o virtualmente, la adaptación de los existentes, para que su aplicación genere los efectos sinérgicos que la gestión del territorio requiere.

En cuanto a la naturaleza de sus determinaciones, la Ley distingue entre Normas, Directrices y Recomendaciones, según la eficacia y grado de vinculación. El carácter necesariamente general que impone la escala regional para una Comunidad de las dimensiones de Andalucía hace aconsejable establecer disposiciones de aplicación mediata (del tipo directrices o recomendaciones), más que de aplicación inmediata (normas de aplicación directa).

Será, no obstante, el proceso de elaboración y el grado de consenso institucional y social de las presentes Bases y Estrategias las que definirán el tipo de disposiciones más adecuadas en cada caso. De ahí la importancia de la aplicación efectiva de los principios de coordinación, concertación y participación que han de presidir todo proceso planificador.

Los objetivos y retos que Andalucía ha de afrontar como Comunidad -con identidades, problemas y oportunidades propias-, en el escenario de la globalización que caracterizará el siglo XXI, aconsejan un proceso de planificación como el que se inicia con este documento.