

## ***EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA BAHÍA DE CÁDIZ***

El pasado 27 de julio de 2004 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía procedió a aprobar el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (BOJA n.º 198 de 8 de octubre de 2004), siendo este el quinto plan de ámbito subregional que culmina su redacción en el marco de la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía. Con anterioridad fueron aprobados los correspondientes a la Aglomeración Urbana de Granada, Poniente Almeriense, Sierra de Segura y Ámbito de Doñana.

El ámbito del Plan se corresponde con los términos municipales de Cádiz, San Fernando, Chiclana de la Frontera, Puerto Real y el Puerto de Santa María.

El documento objeto de referencia, de febrero de 2004 se corresponde con el aprobado por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía en este mismo año, ya que hasta ahora no se ha procedido por parte de la Junta de Andalucía a la publicación del plan con el formato de libro convencional, esperando que ello tenga lugar en breve plazo, al igual que ha ocurrido con los otros planes subregionales.

La estructura de contenidos del plan de la Bahía de Cádiz, e incluso el formato de presentación del mismo, responde a un modelo de se ha ido configurando y asentando con la redacción de los distintos planes de ordenación del territorio de ámbito subregional andaluces. Por otro lado, el plan, como instrumento de planificación en su ámbito, se sustenta en la legislación en materia de ordenación del territorio que determina tanto sus contenidos (artículo 11), como la documentación (artículo 12) o el alcance de sus determinaciones (artículo 21). A ello debemos añadir, el asentamiento de una metodología concreta, una forma de interpretar la legislación por parte de la administración autonómica competente en materia de ordenación del territorio, que ha dado lugar a un tipo de planes muy concreto, con grandes similitudes entre si.

Como suele ser norma general en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional de Andalucía el plan consta de una Memoria Informativa, una Memoria de Ordenación, una Memoria Económica, una Normativa y una Cartografía de Ordenación.

La **Memoria Informativa** se concibe, básicamente, como un documento de diagnóstico. Su lectura resulta de gran interés ya que a través de sus páginas resulta sumamente fácil entender como «funciona» la Bahía de Cádiz, cuales son las potencialidades y deficiencias que todo modelo territorial debe tener en cuenta. A lo largo de los diez capítulos en los que se divide pasa revista a *la potencialidad de la Bahía de Cádiz como centro regional*, debiéndose destacar muy especialmente la estructura de su sistema de asentamientos con dos núcleos «isla» de elevada densidad de población, inmersos en la zona de marisma, Cádiz y San Fernando y tres exteriores, Chiclana, Puerto Real y Puerto de Santa María que acogen la mayor parte de las demandas de suelo para actividades productivas, residenciales y ocio; *la singularidad del medio físico como condicionante y recurso de la ordenación*, caracterizado por una gran diversidad de unidades ambientales (frente costero, zona de marismas, zonas foresta-

les, zonas agrarias); *la extensión de los usos urbanos y las tensiones de crecimiento en las áreas urbanas; el sistema de comunicaciones y transporte como elemento clave para la integración de la bahía* analizando su funcionalidad y necesidades de intervención para vertebrar funcionalmente a los distintos municipios; *la red de espacios libres; la red de equipamientos de rango metropolitano; la vivienda, cuestión municipal; el espacio industrial de la aglomeración en proceso de transformación; las infraestructuras básicas, etc.*

La Memoria Informativa culmina con un documento de conclusiones en el que se justifica la necesidad del Plan de Ordenación del Territorio.

La **Memoria de Ordenación**, es escueta, como suele ser usual en este tipo de planes redactados en Andalucía, recoge en cuatro grandes epígrafes los objetivos y estrategias del modelo territorial que promueve el plan, que se verán refrendados posteriormente en la Normativa y en la Cartografía de Ordenación. Así en relación con la *Articulación del Territorio* se plantea reforzar la organización polinuclear del sistema de asentamientos existentes, con una cierta especialización funcional de los núcleos, para lo cual se requiere potenciar el transporte público y garantizar la accesibilidad de todo el territorio. En cuanto a los *Usos del Territorio* el plan tiene como gran reto compatibilizar las demandas de suelos para crecimiento urbano (usos residenciales, económicos, equipamientos supramunicipales) e infraestructuras con un medio físico-natural excepcional, en gran parte de frente costero y de marisma que «engloba a los asentamientos» y que en amplias áreas se encuentra regulado como Espacio Natural Protegido por la legislación específica. De ahí, el tratamiento detallado que realiza de los recursos ambientales, culturales y paisajísticos. Otro de los pilares de la ordenación del plan es la *Protección y Mejora de los Recursos Ambientales, Culturales y Paisajísticos*. Finalmente, modernizar y racionalizar las *Infraestructuras Básicas* del Ciclo de Agua, abastecimiento energético y residuos sólidos es el último de los ejes de actuación, si bien ciertamente aquí las aportaciones son muy básicas.

La **Memoria Económica**, en el marco de la ley de ordenación del territorio, se concibe como un documento directivo en el que se recogen las acciones estructuradas en programas y subprogramas para las que se estima su coste económico, prioridad de ejecución (corto, largo, medio plazo) así como los agentes competentes en la ejecución de las mismas.

En total el plan prevé una inversión de 1.374,800 millones de €, de los que un 54%, concretamente 748,500 millones de €, deben materializarse en proyectos a desarrollar a corto plazo (cuatro años próximos), 414,700 € a medio plazo (ocho años) y 211,600 € a largo plazo.

La inversión por Programas presenta cifras muy desiguales, siendo las más importantes las que se corresponden, lógicamente, con *Transportes y Comunicaciones* con 1.150 millones de € de inversión, seguidos de los programas de *Infraestructuras básicas* con 112,5 millones de €, *Usos Urbanos* con 70,5 millones de € y *Recursos Naturales y Paisaje* con 41,8 millones de €.

La Memoria Económica es uno de los documentos del Plan menos desarrollado, resuelta con fichas por Subprogramas que recogen objetivos, acciones, actuaciones y agentes, pero que en cambio no ofrecen, la estimación detallada de cada una de las

acciones contempladas, pues la valoración se efectúa sólo a nivel de Programas. Si tenemos en cuenta el escaso grado de cumplimiento que han tenido las Memorias Económicas planteadas en otros planes subregionales aprobados con anterioridad, lo realmente interesante para el lector es la enumeración de acciones previstas y no la estimación de costes o programación.

**La Normativa del Plan** constituye el documento básico del plan, ya que es el que regula la intervención en el territorio de los diferentes agentes y particulares. Está estructurada en dos partes diferenciadas: la Normativa en sentido estricto y las fichas de actuación. En lo que se refiere a la primera de ellas consta de los siguientes Títulos.

El *Título Preliminar* recoge las disposiciones referentes al ámbito, vigencia, revisión, modificación, así como los instrumentos de desarrollo y gestión plan. En gran medida, acota las determinaciones genéricas contenidas en el articulado de la ley de ordenación del territorio.

El *Título Primero* es el destinado a la Articulación del Territorio de la Bahía de Cádiz. Presenta un desarrollo amplio, y es quizás uno de los de mayor interés para el lector ya que aquí se encuentran recogidas determinaciones esenciales para la configuración del modelo territorial que propugna el plan para la Bahía. Son básicamente disposiciones con el rango de Directrices que en el caso de los Objetivos se elevan a Normas. Entre los aspectos tratados deben destacarse: la organización del sistema de asentamientos y la orientación funcional de los núcleos, el sistema de transportes, la organización de la red viaria, la organización de la red ferroviaria y la organización de la red de espacios libres.

El *Título Segundo* es el destinado a los Usos y Actividades Urbanas. En este apartado el plan aborda dos tipos de cuestiones. Por un lado contiene un conjunto de determinaciones, a nivel de directriz principalmente, referentes a las áreas urbanas consolidadas, suburbanizadas e instalaciones portuarias cuyo alcance puede ser objeto de discusión ya que pasa a regular cuestiones como la «ordenación de cascos y ensanches», «la rehabilitación de barriadas en las periferias» o el fomento de la peatonalización que se encuentran en los límites de los objetivos de un Plan de Ordenación del Territorio en esta clase de suelo. Propuestas que pormenoriza posteriormente a nivel de ficha de actuación. El segundo tipo de cuestiones es el referente a las directrices para la extensión de las áreas urbanas y la regulación de las zonas de reserva para la localización de actividades.

El *Título Tercero* contiene las determinaciones referentes a los Recursos Ambientales y el Paisaje. Presenta un desarrollo nuevamente amplio y muy pormenorizado de las distintas zonas entre las que diferencia *Zonas sometidas a restricción de usos en el litoral* (frente litoral, marismas, perímetro de las marismas y paisajes marismeños), *zonas sometidas a restricción de usos en las áreas rurales* (zonas de interés productivo, zonas de interés para la protección del ambiente rural, paisajes rurales, etc.), *zonas sometidas a riesgos naturales*, *zonas incluidas en espacios naturales protegidos y protección del patrimonio histórico y cultural*. Esta regulación se superpone en numerosas ocasiones a la de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de las áreas que se encuentran declaradas Espacios Naturales Protegidos.

El *Título Cuarto* recoge las determinaciones sobre las Infraestructuras básicas, energía y residuos sólidos.

Por lo que se refiere a la Fichas de Actuación que complementan la Normativa se encuentran resueltas con un gran detalle, ofreciendo no solo las Directrices oportunas para el desarrollo de las áreas sino también un esquema gráfico de las soluciones.

**La Cartografía de Ordenación del Plan**, resuelta de forma correcta, está constituida por cuatro planos que se corresponden con *El esquema de Infraestructuras de Comunicaciones y Transportes*, *La Regulación de Recursos Ambientales y el Paisaje*, *El Esquema de Infraestructuras Básicas* y *el Esquema Director de Usos*.

En definitiva, y para concluir, este Plan constituye el último de los planes de Ordenación del Territorio aprobado en Andalucía, cuya lectura es imprescindible tanto para aquellos interesados en las políticas territoriales que se están programando/ejecutando en la Bahía de Cádiz por las distintas administraciones, ya sea a nivel de investigadores o de planificadores del territorio, sino también para los que gustan de seguir la evolución que a lo largo de los años han tenido los planes de ordenación del territorio en Estado Español en general y en Andalucía en particular.

JOSÉ ANTONIO CAÑETE PÉREZ