

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA. REFLEXIÓN PERSONAL

FLORENCIO ZOIDO NARANJO*

Recibido: 15-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 189-221].

PALABRAS CLAVE: Andalucía, Ordenación del territorio, Cohesión territorial, Diversidad territorial, Instrumentos de ordenación.

KEYWORDS: Andalusia, Spatial planning, territorial Cohesion, territorial Diversity, spatial planning Tools.

MOTS-CLÉS: Andalousie, Aménagement du territoire, Cohésion territoriale, Diversité territoriale, Outils d' aménagement.

RESUMEN

Tras tres décadas de ejercicio de la competencia, la ordenación del territorio aparece en Andalucía como una política sin suficiente asiento. Conseguido un aceptable nivel de reconocimiento jurídico e implantación administrativa y un desarrollo medio de los instrumentos de planificación, subsisten carencias y aparecen críticas de importancia. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, once planes de ámbito subregional y múltiples instrumentos sometidos al informe de incidencia territorial cuentan como los principales activos de esta práctica y en sentido contrario destacan el escaso control ejercido sobre el planeamiento municipal y la utilización poco rigurosa de las llamadas áreas de oportunidad.

ABSTRACT

Following three decades during which Andalusia has had competences in spatial planning, this policy appears to have not settled enough in the region. Having achieved an acceptable level of juridical recognition and administrative establishment and an average development of planning instruments, there are still important deficiencies and important criticisms have arisen. The Spatial Planning Plan for Andalusia, eleven sub- regional plans and many other instruments subject to a report on territorial incidence are the main assets of this practice. On the contrary, the lack of control on municipal planning and the use of so called opportunity areas in a non rigorous manner should be highlighted.

RESUMÉ

Après trente ans de mise en pratique, l'aménagement du territoire en Andalousie apparaît toujours comme une politique à la base fragile. Malgré un niveau acceptable de reconnaissance juridique et d'implantation administrative ainsi qu'un développement moyen d'instruments de

*. Centro de Estudios Paisaje y Territorio. florencio.zoido.ext@juntadeandalucia.es

planification, des insuffisances subsistent et des critiques majeures apparaissent. Le plan d'aménagement du territoire Andaloux, onze plans sous-régionaux et plusieurs instruments soumis au rapport d'incidence territoriale comptent comme les principaux atouts de cette pratique, tout en mettant en évidence le peu de contrôle exercé sur la planification municipale et l'utilisation peu rigoureuse des dites zones d'opportunités.

1. PROPÓSITOS E IDEAS DE BASE

Este escrito no pretende describir la situación ni la evolución detallada de la ordenación del territorio en Andalucía. Estimo que esa tarea ya está hecha por otras personas (HILDENBRAND, 2003; FERIA, 2005; BENABENT, 2006) e instituciones, en el caso de estas últimas con contribuciones muy recientes, como el último Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al respecto (2009) o el capítulo incluido en el Informe Económico Financiero de Andalucía (2010), realizado por los servicios técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenible de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía¹; dos documentos de gran interés tanto en el aspecto analítico, el segundo citado, como crítico, el primero de ellos y, especialmente, desde el punto de vista institucional pues pueden ser considerados hitos significativos en la evolución de esta práctica pública en Andalucía. Aunque el Defensor del Pueblo Andaluz había realizado otros estudios e informes anteriores que se referían a esta política², nunca antes había adoptado un enfoque tan amplio (temática o temporalmente) ni tan comprometido con la necesidad social de desarrollo de esta práctica pública. También en el segundo caso es la primera vez que el órgano administrativo responsable interioriza y narra su propia trayectoria, comprometiéndose con ella tanto de forma general como en detalle; con anterioridad se habían producido únicamente aportaciones parciales de determinados funcionarios a título personal (ACOSTA, 1988 y 1999; VEGA, 2002; HILDENBRAND, 2003), por ello este nuevo texto de 107 páginas resulta muy significativo.

El punto de vista que tomo no puede separarse de mis circunstancias personales ni de una perspectiva temporal que estimo todavía corta; no pretende ser ni una justificación ni una desvinculación. Intento superar las posiciones criticadas recientemente por el filósofo Daniel Innerarity (2011) respecto del papel frecuentemente adoptado tanto por el «experto tecnócrata» como por el «intelectual comprometido» al desmarcarse de unas decisiones políticas que deben tomar en consideración, además de «verdad y competencia», «legitimidad y oportunidad». No obstante, tanto en los hechos o aspectos que puedan ser valorados como logros y en los fallos o críticas asumo mis responsabilidades, tanto en las etapas de dirección como en las tareas de asesoramiento³.

1. Actualmente denominada Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

2. En el Informe de 2009 se relacionan otros trabajos anteriores vinculados a la misma temática como el relativo a urbanizaciones ilegales (2000) y el de protección y ordenación del litoral (1996). Ver págs. 541-542.

3. Fui miembro de la Comisión de Urbanismo de Andalucía (CUA) desde su creación en 1982 hasta 1985. He tenido responsabilidad pública como Director General de Urbanismo (1985-1986), del Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (1986-1990), y de Ordenación del Territorio (1990-1993). Posteriormente

Referido a la trayectoria seguida por la política de ordenación del territorio autonómica (desde 1979 a la actualidad), mi reflexión busca marcar las fortalezas y debilidades de un proceso que considero incompleto, aunque quizás se asiste al final de un ciclo, y que —en mi opinión— deberá mantener en un futuro inmediato sus orientaciones principales o básicas, pues un giro radical en relación con ellas (perspectiva no imposible) podría conducir al abandono o pérdida de lo conseguido, que aunque sea insuficiente, valoro como importante. En este último sentido concuerdo plenamente con la base argumental establecida en los dos informes institucionales antes citados sobre la necesidad de continuidad, reforzamiento y mejora de la ordenación del territorio en Andalucía.

Esta es la primera idea básica a la que quiero apelar en este escrito⁴. La ordenación del territorio, en tanto que política explícita y propositiva que supera planteamientos anteriores de mero dominio o control, es una de las funciones públicas transversales surgidas en la segunda mitad del siglo XX con las que se pretende mejorar la gestión meramente sectorial de los intereses generales, eficaces en sus propias dimensiones pero incapaces de tener en cuenta relaciones complejas y resultados de conjunto. Es una práctica escasamente implantada a nivel global e insuficientemente teorizada en las diferentes escalas espaciales y niveles políticos de su posible aplicación. Ello no significa que no existan ejemplos de buenas prácticas a seguir, ni que sea insuperable un cierto estancamiento conceptual o metodológico al que pareció abocada en las décadas de 1970 y 1980, puesto que su pervivencia en determinados países europeos y, sobre todo, la insistencia comunitaria europea en ellas están consiguiendo su recuperación y, hasta cierto punto, un mayor consenso conceptual, metodológico y de objetivos a partir de los años 90 y hasta la actualidad.

Hecha esta primera y fundamental apuesta por la continuidad de la ordenación del territorio, la segunda idea básica que me parece obligado plantear se refiere al orden o desorden real de un territorio (cualquiera que sea su escala) considerado unitariamente. Dicha noción de orden no apela a una condición inmanente del propio territorio ni puede ser estable; por el contrario siempre es una construcción ideológica, resultado de los valores predominantes en una determinada sociedad en un momento o etapa concreta. Aunque en el territorio existan umbrales y límites objetivables en sus aspectos físico-materiales, ecológicos o meramente topológicos, la ordenación del territorio es principalmente un instrumento al servicio de finalidades aun más generales, tales como la convivencia pacífica, la cohesión social o el desarrollo sostenible. En ámbitos de suficiente entidad espacial (municipios, comarcas, regiones, estados) su ordenación es siempre un desiderátum abierto a causa de la dinámica y complejidad del propio

he formado parte de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo (COTUA) como representante de las universidades andaluzas y del Colegio de Geógrafos.

4. No es mi propósito abundar en consideraciones generales sobre la ordenación del territorio, sino sintetizar brevemente algunas ideas principales que permitan establecer el punto de partida que condiciona y explica el discurso posterior. Para el primer propósito me remito a lo planteado en Zoido, 2010.

territorio y de los cambios que se producen en el medio, en la economía y en la sociedad que lo puebla o en sus percepciones y valores atribuidos a su espacio de vida.

Como práctica pública la ordenación del territorio se sustenta en el ordenamiento jurídico en vigor y en el principio de actuación administrativa mediante planificación. Estos dos aspectos pueden ser ignorados o despreciados en etapas en las que la función pública goza de escasa confianza por parte de los ciudadanos en general, pero no puede olvidarse que son los que hacen posible la reclamación de su cumplimiento ante las instancias judiciales y en la evaluación de las políticas efectivamente desarrolladas.

Los objetivos planteados para la ordenación del territorio requieren habitualmente el medio y largo plazo para su cumplimiento (de 4 a 15 años según las normas vigentes). Este requisito ha posibilitado una crítica a la totalidad de su operatividad en planteamientos económicos y políticos basados en su inadecuación a las condiciones reales de la gestión pública. Mi opinión sobre este posicionamiento intelectual es de rechazo, pues abre de par en par las puertas de la discrecionalidad, la arbitrariedad y la impunidad a acciones públicas, contrarias al interés general (BENABENT, 2010). Un plan territorial no es, sin embargo, más que un instrumento para mejorar, según acuerdo político, la realidad territorial; no actúa por sí mismo y necesita ser desarrollado y ejecutado por otras políticas sectoriales; existen técnicas administrativas y ejemplos suficientes de su adecuada implementación, con flexibilidad y sin perversión de sus fines por alteraciones sustanciales. Como acertadamente señaló Emile Quinet hace ya dos décadas (1990), el plan de ordenación debe ser entendido como una buena ocasión u oportunidad para la generación de nuevas aspiraciones e ideas relativas al territorio, para la participación y la concertación social, para la coordinación inter administrativa, y, ante todo, como un compromiso político que debe ser cumplido por los responsables públicos que lo aprueban.

Una nueva reflexión general me parece necesaria en este preámbulo. En Andalucía no existe todavía un consenso social suficiente, una idea general compartida sobre la necesidad de esta práctica pública (esta valoración es compartida por el citado Informe del Defensor del Pueblo Andaluz)⁵. Al igual que para las utilidades del agua hay una parte de la sociedad que sigue estimando como intolerable que «se tire agua dulce al mar» (planteamiento basado en los postulados regeneracionistas largamente prevalentes como mentalidad social dominante), también en lo relativo al territorio existe una poderosa corriente de opinión claramente privatista y de inmediatez. Las ideas relativas a la construcción social del territorio y sus consecuencias respecto a la generación de plusvalías públicas, cargas y deberes de la propiedad de los edificios y del suelo o el control público de sus usos no están suficientemente respaldadas ni por una mentalidad predominante, ni por el ejercicio real cotidiano que confronta los intereses generales

5. Ver «Presentación», donde, respecto a la ordenación del territorio, literalmente se señala que «la sociedad (andaluza) no ha tenido hasta tiempo muy reciente la sensibilidad mínima para rechazar por sus consecuencias negativas, las conductas que dan lugar a infracciones urbanísticas» (pág. 9) y, más adelante, se insiste en la contribución del Informe a crear «una mayor conciencia sobre la trascendencia que tienen las decisiones territoriales y la ordenación urbanística» (pág. 14).

con los privados, cuestión casi siempre saldada a favor de estos últimos, en multitud de decisiones y actuaciones concretas. Igualmente se imponen con gran frecuencia las actitudes que priman la consecución inmediata de beneficios en corto plazo frente a la previsión o la reserva de terrenos para usos y necesidades futuras.

Desde estas ideas generales, la evaluación positiva y/o crítica de la trayectoria de la ordenación del territorio en Andalucía debe ser situada en un contexto más amplio. Concretamente en el de la experiencia acumulada en España, tanto en el conjunto del Estado como en relación con las diferentes comunidades autónomas, y en el más amplio ámbito de la Unión Europea. En ambos escenarios Andalucía aparece en mi opinión, respecto a la materia tratada, en una posición intermedia. Existen ejemplos claramente mejores en el desarrollo de esta política a nivel regional en el ámbito comunitario europeo (principalmente en países de organización federal) y también podemos encontrar mejores respuestas a nivel español, aunque en este caso no tanto globalmente como referidas a aspectos concretos (organizativos, instrumentales, etc.), hechos en los que también puede destacar Andalucía en algunos de ellos. Por el contrario son nítidamente apreciables evoluciones unitarias de esta práctica en algunas otras comunidades autónomas españolas con mucho menor desarrollo y mayores consecuencias territoriales negativas.

Tomando como base los planteamientos anteriores la consecuencia o corolario en el que, a nivel personal, me ubico es el de la necesidad de afianzar y desarrollar los aspectos positivos de esta práctica pública en Andalucía, rechazando descalificaciones generales y aceptando o planteando una crítica constructiva en todos los aspectos concretos posibles: objetivos, métodos y procedimientos, instrumentos desarrollados, consecuencias reales en el territorio, tanto a nivel del conjunto de la Comunidad Autónoma como en otras escalas y niveles políticos de posible o necesaria consideración (subregional, provincial, comarcal, municipal). Las limitaciones del presente escrito, en sus dimensiones o establecidas en el enfoque del presente número monográfico, me inclinan a una dedicación preferente a la planificación territorial, aunque con insoslayables referencias al planeamiento urbanístico, pues sin esta relación los discursos relativos a la ordenación del territorio corren un alto riesgo de reducirse a meras consideraciones generales de carácter retórico; no eludiré cuestiones de fondo, ambientales sociales, o económicas; aunque la reflexión que sigue se refiere principalmente a los aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos que estimo del mayor interés para una iniciativa como la del presente número monográfico de Cuadernos Geográficos, así como para el importante reto que los geógrafos españoles tenemos planteados en el presente al haber asumido mayores responsabilidades, docentes e investigadoras, en relación con la ordenación del territorio que, no debe olvidarse, la Carta Europea de 1983 estableció no sólo como práctica política y administrativa, sino también científica⁶.

6. La Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983), auspiciada por el Consejo de Europa, sigue siendo el único referente general compartido sobre esta política a nivel internacional. En ella se señala que la ordenación del territorio «es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política»; el reconocimiento de las dos últimas dimensiones no anula la necesidad de un sólido y riguroso conocimiento del espacio geográfico al que se remita.

2. RECONOCIMIENTO JURÍDICO E IMPLANTACIÓN ADMINISTRATIVA

Tras más de treinta años de asunción de la competencia en la materia las comunidades autónomas han completado su reconocimiento jurídico, aunque siguiendo un proceso largo y desigual⁷. Es preciso recordar que, en el caso de Andalucía, ya durante el periodo de preautonomía hubo cierta atención a esta temática, si bien estuvo orientada a una serie de cuestiones primarias y diferentes a los desarrollos posteriores⁸. Tampoco se deben olvidar otras dos circunstancias de importancia para comprender la evolución de los hechos, como los escasos antecedentes o experiencias previas y el planteamiento constitucional al respecto.

Aunque fueron muy pocos los trabajos de ordenación territorial anteriores a la plena autonomía debe subrayarse el hecho de que sus enfoques prioritarios respondían a criterios que actualmente se consideran propios de la planificación económica, la ordenación rural y, principalmente, la ordenación urbanística⁹. En otro escrito (ZOIDO, 2003) he insistido sobre el valor pionero que, a nivel regional, se debe conceder al esquema que reproduce la Figura n.º 1 como modelo de ordenación territorial para Andalucía, publicado en 1976, aunque resultante de trabajos anteriores realizados al final de la Dictadura en preparación del nonnato IV Plan de Desarrollo Económico y Social. Como antecedentes valiosos hay que considerar también los trabajos relativos a la transformación de las grandes zonas regables andaluzas (años 60 a 90), claramente orientados desde los criterios de los ingenieros agrónomos responsables¹⁰. Debe añadirse que durante las décadas de 1960 y 1970 se elaboraron también algunos planes comarcales (Vega de Granada, Bahía de Cádiz, Área Metropolitana de Sevilla, Campo de Gibraltar) concebidos principalmente como planes plurimunicipales y que tuvieron una mínima aplicación; se trata por tanto, en todos los casos, de antecedentes alejados de los enfoques adoptados posteriormente para una ordenación territorial destinada a la planificación regional y subregional»¹¹.

Por otra parte, la forma en que se efectúa la atribución de la competencia por la Constitución de 1978 tampoco ha facilitado el desarrollo de esta práctica autonómica. En

7. Entre la primera ley autonómica de ordenación del territorio (Cataluña, 1983), y la última (Extremadura, 2001) transcurren casi cuatro lustros.

8. En este periodo se desarrollan principalmente tareas relacionadas con las condiciones de transferencia de esta competencia, con decisiones relativas a los trabajos que estaban en realización por la Administración General del Estado (se elaboraba el Plan Territorial de Coordinación de Andalucía) y de organización; durante casi dos años (1979-80) existieron dos direcciones generales de urbanismo, una con sede en Sevilla y otra en Granada.

9. Ver en relación con la planificación económica la importante investigación realizada por Sánchez Domínguez (2002).

10. Ver la interesante tesis de Manuel Calzada Pérez (2006), investigación en la que se narran los forcejeos entre ingenieros agrónomos, de caminos y arquitectos por dominar los procesos de planificación y ejecución de las obras vinculadas a la transformación de grandes zonas regables por el Instituto Nacional de Colonización.

11. En Zoido (1983), luego ampliado en otro escrito posterior (Zoido, 1996) he recogido las que hasta dicha fecha eran las principales aportaciones de estudio y planificación relativas a las transformaciones de las ciudades andaluzas con anterioridad al periodo aquí estudiado.

Figura 1. *Ejes de desarrollo industrial de Andalucía*

Fuente: Bases para un programa territorial de Andalucía, 1997. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación.

el artículo 148.1.3 se señala la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman esta competencia; posteriormente todos los Estatutos de Autonomía se la atribuyen «de forma exclusiva», comenzando así un largo debate que desapodera a la Administración General del Estado de una función a la que ningún poder territorial puede renunciar de forma absoluta; la solución existente en países europeos de organización federal (Alemania, Austria, Suiza) de una ley federal que establece pautas comunes y mecanismos de coordinación interadministrativos no tuvo cabida en España, dificultándose de hecho iniciativas planificadoras y decisiones sometidas durante décadas al criterio (aún no demasiado claro) del Tribunal Constitucional¹².

Pero las causas anteriores no son, en mi valoración de este asunto, las principales para encontrar la explicación del lento y dubitativo desarrollo de la ordenación territorial en el nivel autonómico. Hay otras más importantes, principalmente las siguientes: En primer lugar la inexistencia de un paradigma teórico y de un conjunto de conocimientos aplicables con facilidad a las distintas escalas espaciales y niveles políticos que deben ser tenidos en cuenta. En segundo término los recelos políticos ante una práctica compleja y con largos plazos y, finalmente, la más importante de todas, el entendimiento social y políticamente mayoritario de la ordenación del territorio y el urbanismo como actos de generación de oportunidades económicas a corto plazo.

12. Ver, a título de ejemplo, las Sentencias del Tribunal Constitucional 77/1984 y 61/1997.

En la primera cuestión se deben incluir aspectos aún no resueltos tan significativos como la opción por un modelo de ordenación territorial de orientación esencialmente económica o de planificación física, la diferenciación entre los objetivos, métodos y procedimientos en las diferentes escalas espaciales y niveles políticos, el papel posible de las provincias y las diputaciones provinciales, las inexistentes o escasamente funcionales comarcas, etc. Todas ellas cuestiones básicas en las que, en la mayoría de las comunidades autónomas, aún no se ha llegado a consensos suficientes ni en términos políticos o administrativos, ni tampoco en los conceptuales, metodológicos y científicos. En este apartado hay que ubicar también el aspecto, capital en el plano intelectual, de la insuficiencia de conocimientos concretos y de teorías o planteamientos articuladores, respecto a ámbitos nuevos, inexistentes hasta hace poco tiempo como territorios política o administrativamente diferenciados, tanto a nivel regional como subregional, sobre ello volveré más adelante.

La segunda cuestión planteada como causa determinante se refiere al recelo político prevalente en España de forma generalizada ante una función pública nueva, compleja y transversal; para la correcta comprensión de este aspecto es importante no olvidar las pautas operativas básicas de un sistema político sustentado en programas, decisiones y resultados a ofrecer en relación con un plazo máximo de cuatro años, normalmente corto para la definición, acuerdo y ejecución de las propuestas contenidas en planteamientos que necesitan mecanismos de coordinación interadministrativa —aspecto mal definido o escasamente practicado en España— y tramitaciones lentas y laboriosas. Estas circunstancias y su correlato de dilatación temporal hacen recelar a muchos responsables públicos de decisiones que exigen conocimientos verificables y no siempre disponibles, especiales esfuerzos de comunicación y consenso relacionables casi siempre con resultados parciales. La comparación entre la trayectoria seguida por otras políticas que han sido más fácilmente objetivadas o mejor definidas, como pueden ser las de protección de espacios naturales o de bienes clasificados como patrimonio cultural y la ordenación del territorio, a la que es inherente intrínsecamente una mayor complejidad de contenidos, perjudica claramente al desarrollo efectivo de esta última práctica.

Finalmente, la causa general con mayor operatividad en muchos casos ha sido, en mi apreciación personal, la consideración prioritaria del urbanismo y de la ordenación del territorio como actividades generadoras de sustanciosas plusvalías y/o de oportunidades económicas. En ambos casos, tras una corta etapa (centrada por la década de 1980) de mayor vigencia o atención a criterios técnicos de ordenación (creación de una estructura territorial coherente, crecimiento ordenado del tejido urbano, precisión de dotaciones y equipamientos, etc.) se ha pasado con posterioridad a la prevalencia de argumentos y dinámicas de tipo económico (contribución del sector de la construcción de obras públicas y viviendas al ajuste macroeconómico y al crecimiento del PIB, favorecimiento genérico de la actividad económica y de las oportunidades de negocios vinculables a las empresas y al empleo local, etc.) y, finalmente, de una gestión pública excesivamente orientadas desde intereses privados¹³.

13. Para corroborar esta afirmación ver el reciente estudio realizado por el Instituto de Criminología de la Universidad de Málaga titulado «Los Merinos Norte. Fenomenología de un macroproyecto urbanístico».

Tabla 1. *Relación de normas de ordenación del territorio y urbanismo aprobadas en Andalucía**

<i>Fecha</i>	<i>Rango</i>	<i>Denominación</i>
Ordenación del territorio		
1994	Ley	Ordenación del territorio
1994	Decreto	Regulación de competencias (D. 77/1994)
1995	Decreto	Modificación de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio
1999	Decreto	Regulación de competencias
2001	Decreto	Regulación de competencias
2003	Decreto	Municipios con relevancia territorial
2003	Decreto	Regulación de competencias
2006	Decreto	Regulación de competencias
Urbanismo		
1981	Decreto	Ejercicio de competencias transferidas
1983	Decreto	Regulación de competencias
1984	Decreto	Regulación de competencias
1984	Decreto	Medidas reguladoras de las facultades de gestión urbanística
1997	Ley	Disposiciones urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana
2002	Ley	De ordenación urbanística de Andalucía (LOUA)
2003	Decreto	Regulación de competencias
2004	Decreto	Regulación de los registros de planeamiento
2005	Ley	Medidas para la vivienda protegida y el suelo (LVPS)**
2006	Ley	Modificación de LOUA y LVPS
2006	Decreto	Regulación de competencias
2010	Decreto	Reglamento de disciplina urbanística

* Se excluyen las normas que aprueban instrumentos de planificación.

** Incluye preceptos de ordenación.

Fuente: elaboración propia.

En relación con Andalucía se ha puesto de manifiesto por el Defensor del Pueblo Andaluz (2009, págs. 15-19) el carácter tardío e incoherente de la promulgación de normas e instrumentos de planificación a partir de la aprobación de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTCAA) sustancialmente completada con la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), más la aprobación de una serie de leyes y decretos complementarios (Tabla 1). La primera de ellas es, sin duda, una norma tardía y exce-

sivamente escueta y la segunda está netamente inspirada en la legislación preconstitucional (Leyes del Suelo de 1956 y 1975); respecto de esta última norma el Defensor del Pueblo Andaluz critica también la actual vigencia de los reglamentos estatales que desarrollaban su predecesora inmediata, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1975.

Aunque esta argumentación tiene sentido transcurridas más de tres décadas del inicio de las competencias, es necesario hacer algunas consideraciones que ayudan a entender la situación. En primer lugar es imprescindible ubicarse en el contexto general y tener en cuenta el hecho de que si bien en otras comunidades autónomas se dispuso antes que en Andalucía de legislación sobre ordenación del territorio (Cataluña, 1983; Madrid, 1984; Asturias, 1987; Islas Baleares, 1987, etc.) ello no anula la parquedad de resultados en sus aplicaciones, tanto en esas como en otras comunidades autónomas; más adelante trataré los instrumentos derivados, totalmente inexistentes en algunos casos. Además de la mayor o menor voluntad política para la puesta en práctica de esta competencia, estimo que del panorama general existente en el conjunto del Estado, se deducen dificultades objetivas reales para su aplicación y desarrollo que no pueden ser ignoradas. Respecto a la legislación urbanística deben sopesarse cuidadosamente, además, otras dos circunstancias: la complejidad alcanzada por esta normativa (justamente criticada como farragosa) y la importancia social y económica de sus repercusiones; en este último sentido cabe señalar que algunas modificaciones consideradas inicialmente como positivas han tenido posteriormente importantes repercusiones imprevistas y negativas¹⁴.

En relación con el argumento, también planteado por el Defensor del Pueblo Andaluz en su Informe (págs. 15-19), relativo a la incongruencia temporal en la precedencia o continuidad de ciertas normas e instrumentos (en buena lógica las leyes y los planes de mayor alcance debieron promulgarse o aprobarse con anterioridad a los de menor rango y/o ámbito más reducido), quiero señalar algunos hechos que estimo significativos para comprender la trayectoria realmente seguida. En primer lugar es preciso recordar que al inicio de la llamada Transición Democrática (segunda mitad de la década de los 70 y primeros años 80) la prioridad absoluta en materia de ordenación territorial la tuvo el planeamiento municipal. Este hecho se explica no sólo por una clara orientación de todos los grupos políticos, tras muchos años de ausencia de libertades, por una opción nítida a favor del nivel básico del ejercicio democrático, el municipal, sino también por otras circunstancias de peso como la inexistencia de transferencia de medios técnicos para desarrollar una función poco experimentada (cartografía, conocimientos detallados de territorios de nueva definición) y humanos (funcionarios y empleados públicos). Por otra parte la crítica anteriormente expresada implica una visión externa al desarrollo efectivo de esta función, desconocedora del modo real de constitución de las comunidades autónomas, un proceso cargado de insuficiencias, dudas y vacilaciones. En todas estas nuevas entidades políticas cada una de las iniciativas necesarias para el desarrollo efectivo de la ordenación del territorio (legislativas, de planificación regional, subregional y urbanística) han seguido avatares

14. Tal es el caso del conocido ejemplo de la figura del «agente urbanizador» creado por la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana (Ley 16/2005, arts. 117, 119 y 120).

diferenciados y claramente vinculables a un también lento y laborioso proceso de organización administrativa interna. En dicho proceso no es ni mucho menos desdeñable la conflictividad asociada al planeamiento urbanístico municipal, hecho que ha exigido la dedicación prioritaria de unos órganos autonómicos insuficientemente dotados.

La organización administrativa de esta función pública en Andalucía hace ya tiempo que puede ser considerada como un proceso terminado, bien establecido en el artículo antes citado de A. Hildenbrand (2003); no obstante la trayectoria seguida y determinados aspectos o detalles concretos, tanto de la evolución seguida como de la situación actual, deben ser comentados, si bien me limitaré a algunos hechos no recogidos o escasamente tratados en el artículo recién mencionado.

La denominación de esta política se ha mantenido en la expresión «ordenación del territorio», aunque compartió durante algún tiempo dicho espacio semántico con «política territorial» (1982-86) y, más reciente y efímeramente, con «desarrollo territorial» (2009-2010). Estos matices terminológicos pueden parecer excesivos a personas alejadas de esta práctica, pero estimo que tiene interés establecerlos al menos en dos sentidos, como expresión de una dubitativa voluntad de orientación general y, también, como vacilante comunicación a la sociedad de una función poco conocida y escasamente valorada. La expresión «ordenación del territorio» sólo ha formado parte de la denominación de la Consejería en la preautonomía (1979) y, junto con «obras públicas» y con «vivienda», durante un breve periodo (2008-2009); ha estado vinculada principalmente al rango orgánico de una dirección general que desaparece en la legislatura 1986-1990; con posterioridad se sitúa en el nivel de secretaría general (2003-2009) al que ha vuelto recientemente (noviembre de 2010). Evoluciones similares pueden apreciarse en otras comunidades autónomas. Durante la mayor parte de su existencia esta política ha estado asociada a las de Obras Públicas y Transportes, siguiendo el modelo previamente establecido a nivel estatal (recuérdese el éxito de identificación y la sostenida denominación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, MOPU); en este último sentido es preciso comentar que en otras experiencias significativas la ordenación del territorio se ha vinculado a la política ambiental, modelo de organización considerado de futuro y nada desdeñable por dos razones principales; en primer lugar porque ambas políticas pueden ser entendidas como transversales o de vocación integradora y, en segundo término, porque ambas funciones podrían beneficiarse de su unión a nivel regional, ya que los planteamientos ambientales ganarían en concreción especial y la ordenación del territorio podría adquirir o recobrar la respetabilidad social que conserva la atención pública a las cuestiones medioambientales y de protección de la naturaleza.

La estructuración interna de esta función pública (servicios centrales y periféricos, número y denominación de las jefaturas de servicio, constitución y evolución de órganos consultivos y decisorios) merece también algún comentario. La ordenación del territorio ha sido, y en gran medida sigue siendo en términos operativos internos, una especie de «hermana menor» de un urbanismo cargado de una extraordinaria repercusión económica, jurídica y política; sin embargo, con el paso del tiempo, las exigencias conceptuales, legislativas y, finalmente, políticas han ido posibilitando, paulatinamente pero de forma sostenida, una creciente sensibilización hacia ella, apreciable en determinadas manifestaciones (precedencia en algunas denominaciones, importancia de su cumplimiento

subrayada por la definición del llamado «delito contra la ordenación del territorio»). En relación con la evolución en Andalucía de los servicios centrales y periféricos puede apuntarse, en sentido positivo, el incremento del número de jefaturas dedicadas a la ordenación territorial supramunicipal (cuatro actualmente a partir de una inicial) y, con el sentido opuesto, la insuficiente dotación de personal técnico de los servicios periféricos.

Respecto a los órganos de coordinación interadministrativa, institucional y social, deseo subrayar también ciertas vacilaciones en su configuración y funcionalidad y, sobre todo, su complementación reciente con nuevos órganos de distinta naturaleza. Al mero cambio de nombre de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA), anteriormente sólo Comisión de Urbanismo de Andalucía (CUA), ente consultivo, hay que añadir los significativos cambios de denominación, composición y función de las antiguas Comisiones Provinciales de Urbanismo y de sus Ponencias Técnicas, los numerosos cambios en la regulación de competencias (ver Tabla 1), y la creación (2008) de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística. En este último sentido debe tenerse en cuenta la todavía reciente creación de la Dirección General de Disciplina Urbanística y el cuerpo de inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (2005) aún en fase de desarrollo administrativo.

Es de interés valorar también la respuesta a las oportunidades y conflictos que la ordenación del territorio plantea más allá de los límites de la administración autonómica. Se ha señalado anteriormente la dedicación a esta cuestión del Informe del Defensor del Pueblo Andaluz, pero cabría preguntarse por otras reacciones institucionales, profesionales y sociales. En general puede comprobarse fácilmente la muy escasa preocupación y participación de otros entes. La excepción a esta regla general es sin duda la de la atención prestada por las organizaciones y grupos ecologistas y, más recientemente, de las organizaciones que defienden a los consumidores. La oposición política se limita a cuestionar, en términos muy genéricos, la labor realizada, casi siempre aprovechando casos escandalosos y conflictos concretos; tampoco son significativas las aportaciones de índole intelectual, académico o profesional; muy escasas por, no decir, nulas son las de entidades inevitablemente concernidas como la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, o los sindicatos; siempre reticentes las de la Confederación Empresarial de Andalucía, netamente favorable a la desregulación. Tardías y repletas de dificultades técnicas, aunque esperanzadoras, las procedentes del ámbito judicial, principalmente tras la creación de la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía¹⁵ y los cambios introducidos en el Código Penal con la finalidad de conseguir mayor eficacia en la persecución de los «delitos contra la ordenación del territorio»¹⁶.

15. Ver los Informes Anuales presentados por este organismo judicial. Asimismo son interesantes las referencias contenidas a este ente en el mencionado Informe del Defensor del Pueblo Andaluz.

16. Los delitos relativos a la ordenación del territorio han pasado a formar parte de del Código Penal (Título XVI, arts. 319 y ss.), con anterioridad eran considerados únicamente como infracciones administrativas. Las aplicaciones de este nuevo entendimiento de la cuestión tienen gran dificultad, por lo que los presuntos delinquentes eluden fácilmente sus responsabilidades. Ver en el Informe del Defensor del Pueblo Andaluz las conclusiones al respecto de las sucesivas jornadas de trabajo conjuntas con la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía (cfr. págs. 350-359).

Un último dato puede mostrar con especial expresividad las dudas y dificultades de la práctica real de esta política. En el tiempo transcurrido en el ejercicio de esta competencia, 32 años, han sido nombrados 12 directores generales de urbanismo y 8 de ordenación del territorio (ambos órganos han sido refundidos en 4 ocasiones), quedando por ello patente, si se me permite la expresión, la «fugacidad» de dichos cargos públicos. En resumen se puede señalar que el largo proceso de reconocimiento jurídico e implantación administrativa de la ordenación del territorio en Andalucía ha sido lento y dubitativo, aunque no sensiblemente diferente del seguido por término medio en otras comunidades autónomas.

3. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN. LOS ANTECEDENTES, EL POTA Y LOS PLANES SUBREGIONALES

En este apartado mi propósito sigue siendo el de interpretar la evolución de los hechos, no el de narrarlos (enfoque que en parte queda sintetizado en tabla 2). Este planteamiento se dirige a evaluar los aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos de los planes de ordenación más que a sus avatares administrativos o políticos; en el apartado siguiente me ocupare de sus efectos o consecuencias reales.

En este tema la experiencia política regional parte de una significativa carencia de antecedentes; aunque Andalucía sea un ámbito con identidad geográfica, cultural e histórica desde mucho antes, no ha sido plenamente considerada como territorio unitario hasta su institución como Comunidad Autónoma. Los trabajos preparatorios de un Plan Director Territorial de Coordinación que se realizaron al final de la Dictadura (ACOSTA, 1999), no pasaron de una primera etapa de recopilación informativa, se transfirieron junto con el primer traspaso de competencias, durante la preautonomía (1979) y fueron desechados con tal propósito pocos meses después, aunque en parte se utilizaron finalmente para la definición de la llamada Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía¹⁷. Los planes comarcales realizados a principios de la década de 1970 relativos a algunas de las principales ciudades o áreas urbanas andaluzas (Sevilla, Granada, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar) tuvieron una trayectoria desigual y nulas consecuencias prácticas¹⁸.

Los primeros trabajos de ordenación territorial de la etapa autonómica estuvieron condicionados por una duda principal: ¿debían sustentarse en la legislación estatal vigente, es decir ser concebidos como Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), o partir de una legislación propia todavía inexistente? El parlamento de Andalucía aprobó en 1983 una Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma

17. Se puede ver un interesante análisis sobre los antecedentes de este instrumento escasamente conocido pero con interesantes consecuencias reales en Belis Marcos y Villar Rodríguez, 1986.

18. Estos instrumentos no han sido bien estudiados hasta el momento presente. Se pueden encontrar en los archivos de las delegaciones provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda correspondientes a los lugares mencionados.

Tabla 2

<i>Denominación</i>	<i>Año</i>	<i>Forma de Aprobación</i>
Plan Especial Provincial del Protección del Medio Físico (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla)	1986 y 1987	Orden del Consejero de Obras Públicas y Transportes
Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno	1988	Decreto
Bases para la ordenación del territorio de Andalucía	1990	Acuerdo del Consejo de Gobierno
Directrices Regionales del Litoral de Andalucía	1990	Decreto
Bases y estrategias para el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	1999	Decreto
Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Granada	1999	Decreto
Plan de ordenación del territorio del poniente almeriense	2002	Decreto
Plan de ordenación del territorio de la Sierra de Segura	2003	Decreto
Plan de ordenación del territorio del ámbito de Doñana	2004	Decreto
Plan de ordenación del territorio de la Bahía de Cádiz*	2004	Decreto
Plan de ordenación del territorio de Andalucía	2006	Decreto
Plan de ordenación del litoral occidental de Huelva	2006	Decreto
Plan de ordenación del territorio de la Costa del Sol occidental	2006	Decreto
Plan de ordenación del territorio de la Costa del Sol oriental-Axarquía	2006	Decreto
Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Adaptación a las resoluciones del Parlamento	2006	Decreto
Plan de ordenación del territorio del Levante almeriense	2009	Decreto
Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Sevilla	2009	Decreto
Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Málaga	2009	Decreto

*Iniciada la revisión

Fuente: www.copv.junta-andalucia.es y elaboración propia.

que no abordaba la cuestión¹⁹. Poco después la Dirección General de Ordenación del Territorio (DGOT) formuló una Propuesta de comarcalización (1983) que fue mal acogida por un alto porcentaje de municipios y retirada; un primer anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, preparado en 1985 nunca se tramitó. En 1986 la DGOT fue reducida en sus competencias y convertida en el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (HILDENBRAND, 2003).

No obstante, en esa misma etapa y en los años inmediatamente posteriores se aprobaron los ocho Planes Especiales Provinciales de Protección del Medio Físico (PEPMF, 1986-87) y se realizó el PDTC de Doñana (1988) al que obligaba la ley de creación del Parque Nacional²⁰. Todos esos instrumentos eran de inspiración conceptual claramente urbanística, aunque con indudables consecuencias territoriales. De ese periodo es también el Primer Plan General de Carreteras de Andalucía (1986), instrumento sectorial que fue dotado con interesantes criterios territoriales²¹; las vacilaciones sobre una política compleja a aplicar en un territorio extenso y desarticulado resultan evidentes, así como la mayor viabilidad de los instrumentos de tipo urbanístico o sectorial sobre los que existía una mayor experiencia administrativa y política.

Los PEPMF aportaron, con gran riqueza de detalle, un elenco de espacios dignos de protección por sus valores naturales y paisajísticos (casi un tercio de la superficie regional) (Figura 2) a través del débil mecanismo de clasificación de suelo no urbanizable de protección especial; dicha clasificación podía ser cambiada por planes generales municipales posteriores; así ha sucedido en parte, pero con frecuencia se aprecia más este argumento que la consideración de que más de la mitad de ellos fueron incorporados en el Inventario de espacios protegidos que estableció la ley autonómica 2/89 y que otros muchos de sus ámbitos han pasado al planeamiento municipal como sistemas generales de espacios libres o como suelos en lo que se mantiene la protección²². En definitiva, dichos instrumentos, todavía vigentes, prestaron un servicio propio a la definición y promulgación del «sistema de protección del territorio» establecido dos décadas más tarde en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, 2006).

También pueden valorarse positivamente algunas consecuencias de la fracasada Propuesta de Comarcalización de 1983, de la que pervivió en otro documento (Sistema

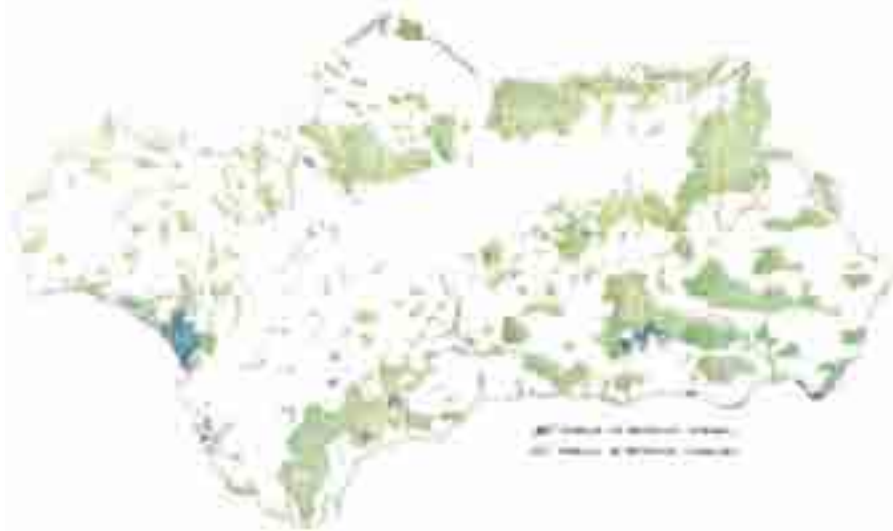
19. Ley 3/1983 de Organización territorial de la Comunidad Autónoma. Esta norma, recientemente derogada (Ley 5/2010 de Autonomía Local) desarrollaba en sus artículos 10 al 13 lo previsto sobre las comarcas en el primer Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981), impulsando una línea de actuación que se interrumpe tras el fracaso de la Propuesta de 1983.

20. Ley 91/1978 sobre régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana.

21. Este plan sectorial se realizó en colaboración entre la Dirección General de Carreteras y la Dirección General de Ordenación del Territorio, obteniéndose una unificación de criterios inusual, pues la jerarquía viaria establecida obedece no solo a exigencias del tráfico existente, sino a criterios de accesibilidad al conjunto de centros urbanos previstos por el Sistema de Ciudades de Andalucía 1986, en gran medida heredado de la Propuesta de Comarcalización de 1983.

22. Para evaluar la eficacia de los PEPMF sería interesante realizar un estudio en el que se concretase cuántos de los espacios incluidos en sus catálogos prevalecen como protegidos. Probablemente estos instrumentos han tenido mayores consecuencias que las que se apuntan cuando se hace una valoración crítica de los mismos al resaltar su incumplimiento en algunos planes generales municipales.

Figura 2. *Espacios protegidos por los Planes Especiales de Protección del Medio Físico*



Fuente: Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, 1990. Consejería de Obras Públicas. Junta de Andalucía.

de ciudades, 1986) la selección de un conjunto de núcleos urbanos sobre los que se hicieron planteamientos de articulación física (Plan General de Carreteras, 1986) y de dotación de equipamientos públicos (Mapa Escolar y Mapa Sanitario) de la Comunidad Autónoma. En cierto modo, este criterio ha prevalecido hasta el POTA como el principal soporte teórico y práctico para la ordenación territorial de nivel regional. La noción de «sistema urbano o de ciudades», ampliamente presente en las prácticas de otros países europeos, plantea que la cohesión territorial regional se consigue principalmente mediante la acción pública en un conjunto de núcleos urbanos bien distribuido y jerarquizado, incentivando en él las actividades económicas, directas o indirectamente, mejorando sus equipamientos o dotaciones sociales, así como sus infraestructuras y servicios de comunicación. Coincidente con una primera etapa de acción autonómica, en un ámbito como el andaluz caracterizado por sus importantes carencias, este planteamiento permitió actuar a los departamentos de la Junta de Andalucía sin grandes complicaciones salvo en algunos casos conflictivos²³.

Hasta 1990, con las Bases para la Ordenación del Territorio, Andalucía no dispondrá de un primer instrumento con propósito integrador. Esta actuación carecía de

23. Recuérdense las polémicas a causa de la ubicación del hospital comarcal de Baza a mediados de la década de 1980 y, ya en la década de 1990, por el hospital de Osuna.

cobertura legal, su propia denominación como «bases», tomada del término que generalmente se utiliza cuando se hace un primer borrador o planteamiento de una norma (ley o decreto), expresaba su posible alcance, finalmente reducido al de un acuerdo del Consejo de Gobierno Andaluz, es decir el de un documento que operaría únicamente como criterio de utilización interna en la administración regional. El documento contiene quince «bases» o planteamientos, tanto de diagnóstico como propositivos, dedicados a hechos relevantes en la estructuración del territorio y a su división en partes o unidades territoriales, consideradas homogéneas desde distintos enfoques. Dichas «bases» no convergen en una propuesta final integradora o modelo territorial para Andalucía, únicamente tratan de asentar algunos planteamientos previamente definidos (sistema de ciudades de 1986, red principal de carreteras de 1986, red de espacios protegidos de 1986, 1987 y 1989), de relacionarlos entre sí y de completarlos con la incorporación de nuevos componentes territoriales, articuladores y con alcance regional. Tomando algunos conceptos de la experiencia internacional entonces más avanzada²⁴ las Bases proponen sustentar la cohesión regional en tres sistemas territoriales: «urbano-relacional», «productivo» y «físico-ambiental», planteamiento que tuvo cierto reconocimiento conceptual y terminológico en instrumentos posteriores, dentro y fuera de Andalucía. Estos llamados sistemas territoriales están acompañados por una zonificación en tres niveles: los 122 ámbitos funcionales incluidos en el Sistema de Ciudades de Andalucía de 1986, un nivel intermedio formado por 42 unidades, a partir de la centralidad urbana, y tres grandes áreas que agrupan los anteriores ámbitos funcionales bajo la denominación de «marginales», «estancadas» y «dinámicas», en gran medida coincidentes con los espacios serranos, la depresión del Guadalquivir y el litoral más las principales ciudades y/o aglomeraciones urbanas, respectivamente. Los sistemas territoriales y las unidades territoriales no se relacionan entre si en la escala regional salvo por agregación comarcal.

Un último instrumento de ámbito regional, elaborado en esta etapa de los años 80 debe ser comentado, las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (DRLA), aprobadas por decreto 118/1990 del Gobierno Andaluz. Si bien el concepto «directrices» podía sustentarse jurídicamente en la entonces vigente Ley del Suelo estatal de 1975, su elección no dejaba de tener bastante riesgo jurídico, principalmente al relacionarse con una parte del territorio en rápida transformación por impulso de poderosos intereses inmobiliarios. Pero el principal problema de las DRLA es de concepto y conlleva su imposible aplicación. Consideran el litoral andaluz compuesto por ocho tipos de unidades territoriales de base exclusivamente natural (playas, esteros y marismas, lagunas, acantilados, ramblas, sierras litorales y prelitorales, dunas y arenales costeros, provincia nerítica y plataforma continental). Con una propuesta conceptual innovadora delimitan el litoral a nivel regional y cada una de las unidades territoriales establecidas, pero en dichos ámbitos —tanto el total como los parciales— las transformaciones del territorio por actuación humana no aparecen (ni los cultivos, ni la urbanización o edificación, ni las infraestructuras). Desde dicho planteamiento las DRLA sólo podían tener dos

24. Plan Territorial de Coordinación de la región italiana del Véneto.

utilidades: proponer la protección de espacios (la mayoría de ellos ya estaban incluidos en los PEPMF y en la Ley 2/89) y orientar de forma poco concreta la expansión urbana, aunque con un soporte técnico y normativo débil ante los planes generales municipales. Un lustro más tarde (1995) el Defensor del Pueblo Andaluz emitió un informe muy crítico sobre la no aplicación injustificada de este instrumento²⁵.

El inicio de una nueva legislatura en 1990, pocos meses después de la aprobación de los últimos instrumentos citados, implica un significativo cambio de orientación para la política de ordenación del territorio en Andalucía, pues se restituye la Dirección General de Ordenación del Territorio y se asume explícitamente el compromiso de aprobar una ley autonómica específica en esta materia, norma que será promulgada al final de dicho mandato (LOTCAA 1/94). Meses después se aprobarán, tal como establece la nueva ley, los decretos de formulación de los primeros planes subregionales y del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). La elaboración, tramitación y aprobación definitiva de estos nuevos instrumentos ha requerido plazos excesivamente largos, criticados en el mencionado Informe del Defensor del Pueblo Andaluz (págs. 21 y 55.).

Desde el punto de vista conceptual, dada la ausencia de un verdadero marco teórico para esta práctica política, la LOTCAA y los instrumentos en ella sustentados plantean un giro importante escasamente comentado, me refiero a la opción por un entendimiento de la ordenación territorial como planificación física en mayor consonancia con las experiencias de los estados federales europeos (Alemania, Austria, Suiza) que con las ideas dominantes hasta el momento en España inspirada en la «acción territorial» de inspiración económica claramente francesa (recuérdese la amplia labor planificadora de la DATAR en el país vecino)²⁶. Los «planes de ordenación del territorio» —se opta por esta denominación frente al término «directrices» adoptado en otras Comunidades Autónomas— deben definir «los elementos básicos de la organización y estructura del territorio», las «infraestructuras básicas» y los «equipamientos o servicios de carácter supramunicipal», «las zonas para la ordenación y compatibilización de usos, así como para la protección» (LOTCAA, caps. I y II). Obviamente esta orientación guarda un significativo paralelismo conceptual con el planeamiento urbanístico, aunque esta norma no asumió el concepto de «estructura general y orgánica» vigente en España desde 1975 ni el de «modelo territorial» que, poco a poco, ha ido emergiendo en los últimos años, primero tímidamente en los instrumentos de ordenación subregional y más tarde en el POTA, hasta quedar incorporado como idea principal de dicho instrumento.

En otros escritos (ZOIDO, 2006 y 2007) he insistido en la noción de modelo territorial, con frecuencia banalmente utilizada y poco apreciada por planificadores y políticos. Para un hecho tan complejo como el territorio el «modelo» para su planificación puede ser expresado en una imagen finalista (un esquema cartográfico generalmente) que reúne elementos ya existentes a los que se atribuye una función articuladora principal del espacio considerado y los complementa con aquellos otros

25. Ver «Ordenación y protección del litoral andaluz» (1995) Informe del Defensor del Pueblo Andaluz.

26. Ver la tercera parte de P. Merlin (2002).

que el planificador estima necesarios para conseguir una más completa cohesión del ámbito, de sus diferentes áreas o partes entre si y del conjunto. Cohesionar en mayor medida el ámbito planificado respetando la diversidad territorial y superando los desequilibrios o desigualdades existentes son los objetivos principales de toda iniciativa de ordenación territorial (ZOIDO, 2010).

En los instrumentos formulados y/o aprobados por la Junta de Andalucía, tanto a nivel regional como subregional, dichos objetivos aparecen expresados de forma menos sintética y con variaciones en los distintos documentos. El carácter escueto de la LOTCAA al respecto, su mínimo desarrollo reglamentario, la escasa experiencia planificadora anterior y la magnitud de la tarea a desarrollar explican las vacilaciones no solo políticas sino también conceptuales y metodológicas. No obstante puede observarse que, conforme la práctica real de planificación territorial se ha ido desarrollando, se ha asentado un contenido principal del plan basado, además de en la inexcusable delimitación de su ámbito (opción decisiva en los de tipo subregional), en la definición de tres redes o sistemas territoriales (compuestos por los asentamientos de población, las comunicaciones y los espacios más valiosos desde el punto de vista patrimonial) y por una zonificación sustentada también en tres criterios principales (la protección de espacios, los riesgos de su ocupación y la actuación preferente). Una trayectoria similar ha recorrido la planificación territorial de otras comunidades autónomas²⁷.

Con independencia de la eficacia y cumplimiento de estos instrumentos, aspectos que abordaré en el apartado siguiente, las principales críticas realizadas a esta forma de entender la ordenación territorial están referidas principalmente a dos argumentos: la ausencia de causalidad en el modelo y la condición rígida o excesivamente normativa del referente general concebido.

En la interpretación causal de la ordenación del territorio, son los procesos económicos y sociales los que establecen el modelo territorial; en ella los elementos y estructuras físicas presentes en el espacio planificado son manifestaciones formales de dicha causalidad. A este planteamiento se ha añadido, más recientemente, la consideración de los procesos naturales o ecológicos, principalmente aquellos que son consecuencia de la actuación humana, como el calentamiento global y sus repercusiones en el cambio climático o la elevación del nivel marino (este último aspecto con previsible incidencia territorial de gran alcance en países como Holanda, cuya planificación espacial lo está abordando sistemáticamente). Desde esta comprensión causal o de funcionamiento del territorio, la administración pública, el Estado principalmente, actuaba incentivando, o directamente creando, la aparición de nuevas funciones productivas (industrias, universidades, centros tecnológicos) y esperando, a partir de ello, la aparición de nuevos elementos en el territorio, en general considerados secundarios, aunque en algunos de ellos como las infraestructuras de transporte (aeropuertos, puertos, ferrocarriles,

27. En este sentido tiene particular interés analizar la evolución de los instrumentos catalanes y comparar el Plan Territorial General de Cataluña (1995) con los diferentes planes parciales aprobados durante los últimos años y correspondientes a la acción del gobierno tripartito. Una opción similar es la seguida por las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1997).

carreteras) la acción pública tenía un peso determinante. Este entendimiento de la cuestión fue el adoptado por el poderoso organismo planificador soviético y también por entidades planificadoras como la DATAR, de la que puede recordarse, a título de ejemplo, su política de reequilibrio urbano en el país gallo, mediante el impulso de las ciudades de segundo nivel ante la evidencia que puso de manifiesto la famosa publicación de J. F. Gravier, París y el desierto francés.

En la experiencia planificadora de los países federales europeos (Alemania, Austria, Suiza), aunque los objetivos finales fueran similares, el procedimiento y el método eran distintos. No se trataba de dar eficacia territorial a la política económica, sino de dar cohesión interna a entes territoriales recientes (*länder*), o más antiguos (cantones) abordados desde la nueva perspectiva de ordenarlos como territorios unitarios. Este enfoque, de escala espacial menor (regional o comarcal) y más apegado al terreno, exige mayor concreción y, por otra parte, no decide sobre los principales instrumentos económicos y financieros que se mantienen en el nivel federal o estatal. En España, durante la transición se apela o se utilizan planteamientos propios de una política territorial de base económica (recuérdese la vigencia de la expresión «acción territorial» en la denominación de organismos dedicados principalmente a asignar incentivos económicos a la localización de empresas), pero por una lógica básica de raíz netamente política, el denominado «modelo territorial» de organización del Estado, se ha llegado inevitablemente a una práctica de tipo federal, pues las comunidades autónomas tienen atribuida constitucionalmente la política de ordenación territorial. Evidentemente este hecho no exonera a los planes regionales o subregionales de tener en cuenta las referencias económicas causales, pero no pueden abordarlas como punto de partida pues no deciden sobre ellas; éstas se plantean en consecuencia como meros análisis previos o como escenarios evolutivos (que permiten hacer un diagnóstico o formular hipótesis) a los que se trata de responder con propuestas de acción y protección sobre las que se tienen competencias y se puede decidir.

Respecto a la rigidez y excesivo carácter normativo del modelo conviene también hacer algunas consideraciones, sintéticamente pero buscando los hechos más significativos. Un modelo territorial que, en sustancia, establece un ámbito de planificación, define las estructuras y sistemas territoriales que lo cohesionan internamente y lo integran en un ámbito mayor, y distingue las partes o áreas del territorio que deben ser objeto de un régimen o tratamiento diferenciado, requiere un conocimiento profundo del territorio y una formulación inteligente y flexible que no pretenda resolverlo todo en una única ocasión. Los territorios planificados son hechos de gran complejidad, tienen una gran inercia, no son fácilmente reorientados en su funcionalidad ni son reestructurables. Definido con rigor científico un ámbito de planificación territorial y aceptada políticamente dicha decisión, ésta debe ser sostenida en el tiempo. A cada plan y a sus sucesivas revisiones —en función de los logros conseguidos, las insuficiencias detectadas o los cambios producidos en los procesos de base, ecológicos, sociales o económicos— les corresponderá un número de actuaciones limitadas por la capacidad inversora, el plazo para la gestión administrativa, el nivel de acuerdo o concertación social y, sobre todo, la efectiva ejecución de las propuestas. La escasa experiencia planificadora existente en España ha hecho que el debate sobre los instrumentos de

ordenación territorial se planteen casi siempre como una elección entre «blanco y negro», o el plan lo soluciona todo o no sirve para nada. La mejor experiencia al respecto de algunos países europeos muestra cómo los logros y la concertación social se consiguen paso a paso; a un primer plan le corresponden determinadas opciones y acciones y al siguiente otras, avanzando y rectificando.

El POTA ha planteado por primera vez en la historia de Andalucía un entendimiento integrado del territorio a través de la definición de un modelo territorial (Figura 3). Pueden discutirse aspectos del mismo o su sentido de conjunto, pero el hecho principal, en mi opinión, es su propia formulación, que pueda ser discutido y compartido por los andaluces, que sea conocido y mejorado en el futuro. Desde mi punto de vista el modelo territorial del POTA es excesivamente complejo y ambicioso; contiene nuevas aportaciones conceptuales de valor como la definición del «sistema de protección del territorio» o las «redes de ciudades medias» y avanza significativamente en la integración del sistema de asentamientos con el de comunicaciones. Mis principales críticas a dicho modelo se refieren, por una parte, a que su excesiva complicación conceptual ha dificultado su expresión en una imagen única que pueda ser fácilmente transmitida, debatida y compartida por los ciudadanos y, por otra parte, a la prolijidad de un programa de acción demasiado extenso, complejo y diverso.

El argumento del carácter excesivamente normativo, o insuficientemente propositivo, de los planes territoriales, está generalmente referido a los subregionales. Hace

Figura 3. *Modelo territorial para Andalucía*



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, 2006. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

años se hizo una valoración acertada de las dificultades de gestión y ejecución de estos planes (BENABENT, 2002; VEGA, 2002) al detectarse la resistencia de los municipios ante unos instrumentos que limitan o condicionan el planeamiento urbanístico y, por otra parte, carecen de un claro ente gestor y coordinador que los impulse y desarrolle. El mantenimiento de esas circunstancias ha hecho que estos instrumentos contengan tres componentes principales. En primer lugar, un análisis y diagnóstico del ámbito delimitado que, si ha sido bien realizado, será siempre valioso; por otra parte, una propuesta de actuación mayoritariamente referida a las competencias de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, circunstancia que hace más verosímil la propuesta, pero que la limita a un planteamiento menos transversal de la ordenación; finalmente un amplio conjunto normativo, este último es el aspecto más percibido por los agentes políticos, económicos o sociales y explícitamente valorado como un conjunto de trabas y limitaciones a la acción privada, aunque en realidad actúan contra la discrecionalidad y falta de rigor con que se ha desarrollado una buena parte del planeamiento municipal.

4. REPERCUSIONES EFECTIVAS. PLANIFICACIÓN Y TERRITORIO REAL

Sin duda es este el aspecto más significativo a tener en cuenta, pues toda la acción pública y especialmente la planificación no puede tener otro significado que sus consecuencias positivas sobre las condiciones de vida, presentes y futuras, de las personas a las que va dirigida. Sin embargo, la valoración de estos hechos no es nada sencilla al estar referidos a un territorio amplio y sin experiencia de gestión unitaria como el andaluz y a una sociedad que, considerada en el contexto nacional y europeo, arrancaba al principio del periodo aquí tratado, de una situación de atraso y subdesarrollo. No pueden valorarse con las mismas ideas y parámetros las cuestiones relativas a la ordenación del conjunto regional, a cada una de sus grandes unidades territoriales (Sierra Morena, depresión del Guadalquivir, montañas Béticas y litoral) y a los distintos ámbitos funcionales reales (aglomeraciones urbanas, comarcas, etc.).

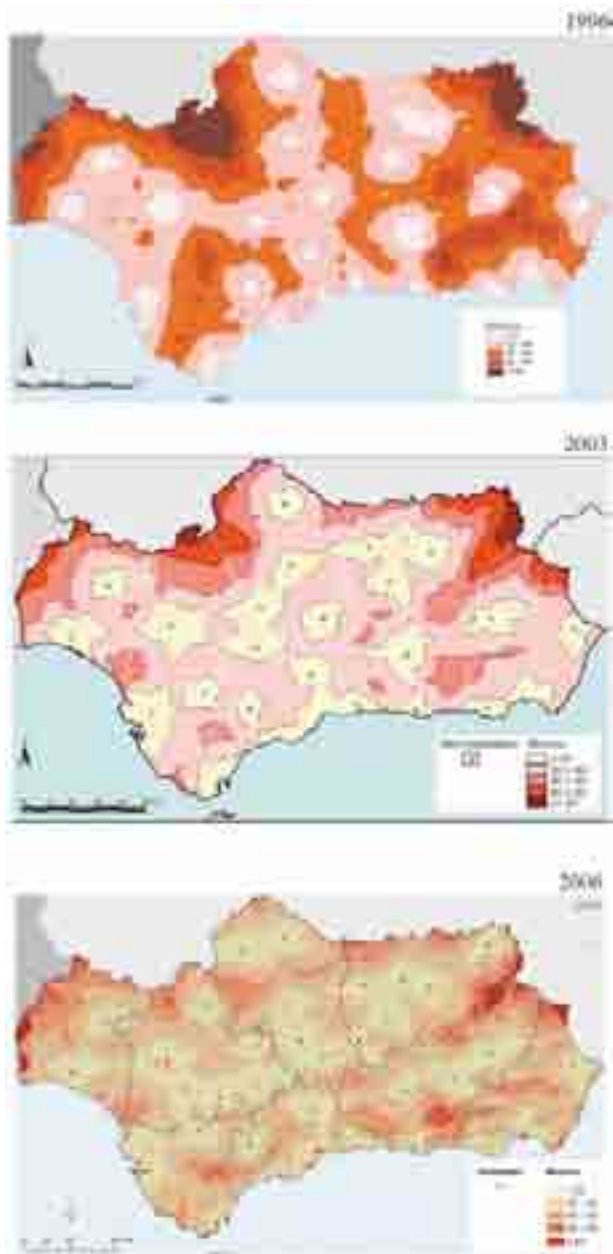
En otros trabajos hemos analizado con mayor detalle (ZOIDO y CABALLERO, 2001; ZOIDO y OJEDA, 2003; FERNÁNDEZ TABALES y otros, 2009) la evolución de Andalucía respecto a su cohesión y diversidad territorial, en mi opinión los dos objetivos principales de la ordenación. En tal sentido quiero traer a colación en esta ocasión dos hechos de gran relevancia. En primer lugar la reducción de las desigualdades entre los ámbitos rurales y urbanos, notorias a principios del último cuarto del siglo XX y en absoluto generalizables en el momento actual, en el que aparecen la multitud de situaciones particulares que evidencian los indicadores de los sucesivos Informes de Desarrollo Territorial de Andalucía, (2001 2006, 2011), mostrando una realidad compleja con evidentes avances generales en la Andalucía rural, aunque también con nuevos retos y dificultades. Sin duda la positiva evolución socioeconómica general experimentada en España desde 1978, principalmente desde su incorporación a las Comunidades Europeas en 1986, ha tenido su correlato en Andalucía, pero en este ámbito —unitariamente considerado— han tenido también repercusiones favorables de primera magnitud las políticas sociales generales relativas al medio rural (subsidios al

empleo agrario o planes de empleo), así como la intensa y continuada acción pública en dotación de equipamientos, incluidos todos los niveles de la red de asentamientos rurales y la mejora de la accesibilidad a la mayoría de los mismos mediante la actuación en carreteras de los diferentes rangos viarios. La figura 4, que muestra la evolución del tiempo de acceso a los servicios hospitalarios, es una muestra palmaria de lo argumentado al estar referida a la equidad territorial en un aspecto especialmente valorado de la misma como es la sanidad.

El segundo argumento se refiere a la comprensión de la cohesión territorial de Andalucía mediante la definición y realización, en mayor o menor medida, de los tres sistemas territoriales de alcance regional: asentamientos, comunicaciones y patrimonial; conceptos de laboriosa y lenta gestación, finalmente incluidos en el POTA formando parte principal de su modelo territorial. El primero de ellos constituye, como se ha afirmado reiteradamente²⁸ el componente estructural del territorio andaluz más favorable e importante para su ordenación a escala regional; su pluralidad de elementos, la riqueza en rangos de funcionalidad y su buena distribución espacial han sido considerados, con acierto, el principal recurso para la difusión espacial de los procesos económicos (recuérdese el modelo de localización industrial formulado en 1976 e incluido en este escrito como figura 1) y para una distribución equilibrada de los servicios públicos. Estimo de gran interés la evolución del concepto hasta su plasmación final en un instrumento con valor normativo. (Propuesta de comarcalización de 1983; Sistema de Ciudades de 1986; Bases para la Ordenación del Territorio, 1990; POTA, 2006). Tres ideas principales quiero destacar en la evolución y aplicación del concepto, si bien no puedo sino enunciarlas, pues su desarrollo precisaría un espacio del que no dispongo en este texto. El rango superior del sistema urbano andaluz —las principales ciudades— ha permanecido básicamente estable en los documentos formulados y vigente en la realidad, a pesar de los importantes debates ciudadanos, teóricos y políticos. El rango intermedio, más diversificado y variable (cabeceras comarcales, centros de ámbitos funcionales, ciudades medias, aisladas o en redes) constituye, en mi opinión, el principal hallazgo de las formulaciones teóricas e instrumentales por tres razones principales, su valor real como elemento para el reequilibrio territorial de una región desarticulada, su profundo sentido urbano, histórico o actual, que emerge con las actuaciones de mejora del equipamiento público y de la accesibilidad, desde las posiciones de atraso en la que había estado sumido al quedar reducidos muchos de sus componentes a la función de «agrovillas» durante una etapa plurisecular de subdesarrollo y, finalmente, su sentido emulador para las sociedades locales al verse o sentirse mejor consideradas en la adscripción al concepto de «ciudad media». Respecto a los escalones básicos del sistema de asentamientos, formados por pueblos pequeños, poblados, aldeas rurales y hábitat diseminado, es preciso destacar que aunque pierden población no se ha llegado, salvo en algunos concretos enclaves de las serranías malagueñas y granadinas, a la generalización del abandono y la desertificación presentes

28. Desde que el historiador Domínguez Ortiz (1983) interpretara Andalucía como «país de ciudades» no se ha dejado de insistir en este aspecto, tanto por parte de los estudiosos como de los planificadores.

Figura 4. Evolución de la accesibilidad a la atención hospitalaria (1996-2006)



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, 2006. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

en otras comunidades autónomas²⁹. En otro trabajo anterior (ZOIDO, 1996) he insistido en la necesidad de no olvidar el nivel inferior del sistema (hábitat diseminado, aldeas, poblados, etc.) cuyas insuficientes dotaciones y el abandono real en que muchos de ellos se encuentran los hace notorios mediáticamente en situaciones climáticas poco favorables aunque relativamente ordinarias (lluvias sostenidas, olas de frío, etc.).

Del segundo sistema territorial, de articulación, de comunicaciones o «relacional» como se denominó en las Bases para la ordenación del territorio (1990) hay que señalar en primer lugar su alta dependencia del nivel político estatal, hasta el punto de que no pocos de sus componentes (infraestructuras energéticas, aeroportuarias, de telecomunicaciones, etc.) no son realmente desgajables a nivel regional, especialmente en el caso andaluz por las particulares condiciones de situación y forma unitaria del territorio, en fondo de saco y transversal en una entidad estatal esencialmente radial. Respecto a las carreteras de alta capacidad ni todos los ejes longitudinales (Este-Oeste) ni todos los transversales o radiales (Norte-Sur), de diversa y a veces disputada competencia —estatal y autonómica— están plenamente realizados, aunque los avances experimentados han sido muy importantes, también se han producido mejoras muy significativas en otros tramos de la red principal y en las redes intercomarcal y comarcal. Del ferrocarril, la infraestructura con mayores dificultades para su modernización en España (ancho de vía especial, práctica inexistencia de la doble vía, obsolescencia generalizada al final de la Dictadura), baste recordar los innumerables desmantelamientos de líneas durante la década de 1980 y la voluntad de la administración estatal de eliminar el mal llamado «eje transversal de Andalucía» (en realidad es «longitudinal»), el ferrocarril Sevilla-Granada, un trayecto irregular, lento e incongruente hasta casi el final del siglo pasado, que actualmente compite en tiempo con el desplazamiento por autovía y que debe mejorar próximamente, tanto en duración media del viaje como en frecuencia y calidad del servicio. Aunque la situación del ferrocarril en Andalucía tenga que superar todavía retos básicos, es preciso resaltar el giro radical de orientación habido desde una etapa en la que este modo de transporte iba a desaparecer como comunicación regional interna (salvo en las conexiones hacia o desde la capital del Estado), a otra en la que se está progresando claramente en la constitución de una red intrarregional de alta velocidad.

En una perspectiva similar, aunque menos evolucionada y pendiente de sentencia del Tribunal Constitucional, puede considerarse la formación de un sistema hidrológico-hidráulico regional, favorecido por la conformación natural del territorio pero situado en el seno de un tenso e inconcluso debate a nivel estatal. Durante la etapa autonómica esta cuestión primordial para la efectiva ordenación territorial no ha dejado de ser considerada por la administración autonómica Bases para la política hidráulica en Andalucía, 1993, planes de infraestructuras de 1994, 1997 y 2009 a pesar

29. No me convence la inclusión en un mismo concepto, «Sistema de protección del territorio», de los espacios con restricciones de uso (por riesgos diversos) y los espacios protegidos por un valor patrimonial (natural y cultural). Conceptualmente son hechos correspondientes a objetivos de ordenación diferentes; los primeros más relacionables con la diversidad y los segundos con la cohesión territorial.

de sus escasas competencias en la materia hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/2007, Preámbulo y art. 81).

Respecto a otros elementos del sistema relacional (energía, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones) la acción pública regional está aún más condicionada por la estatal, pero para la mayoría de ellos se han hecho también interesantes ejercicios de comprensión e inserción en la planificación territorial autonómica, principalmente a través de la planificación sectorial en diferentes casos y, sobre todo, en los planes autonómicos de infraestructuras, la mayoría de ellos elaborados y tramitados como planes con incidencia en la ordenación territorial, según lo establecido en la LOTCAA (arts. 17 a 19 y anexo).

Sin duda la principal innovación conceptual del modelo territorial del POTA es la inclusión del llamado «sistema regional de protección del territorio», compuesto por los espacios naturales protegidos, los lugares de concentración o especial valor del patrimonio cultural (ciudades históricas, conjuntos arqueológicos, etc.), el paisaje y las zonas de riesgo natural o tecnológico, cuya distribución geográfica y reunión en un concepto unitario permite entenderlos como una red o sistema territorial articulable en la superficie regional. Esta forma de plantear un elenco de elementos hasta ahora muy heterogéneo no introduce únicamente un propósito de protección sobre hechos que la exigen por distintas razones (riesgos o valores singulares de diferente naturaleza), sino que además abre posibilidades de gestión y ordenación unitaria, (particularmente en el llamado «sistema patrimonial» o «sistema del patrimonio territorial») para múltiples finalidades como la preservación de la biodiversidad, la regeneración o cualificación de ciertos recursos naturales renovables (agua, aire, suelo, vegetación arbórea), el acercamiento o facilidad de acceso ciudadano a la naturaleza y la cultura y, finalmente, la comprensión y puesta en valor, con sentido de conjunto, de una muy rica oferta de posibilidades para las prácticas sociales vinculadas al tiempo libre y al turismo. Los propios esquemas cartográficos incluidos en el POTA evidencian que, por ahora, se trata más de una idea o un propósito que de una red de relaciones bien definida o suficientemente plasmada en el territorio y dotada con instrumentos u órganos de gestión propios, pero estimo que se trata de un planteamiento de gran interés en un contexto socioeconómico de aspiraciones sociales crecientes en el que se promueve la formación de redes de muy distinto tipo. Dentro de este sistema territorial cabe destacar la importancia (en extensión territorial, de distribución espacial y de cualificación de los recursos existentes) del conjunto formado por la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) que engloba a una proporción superior a la quinta parte del territorio regional, contiene espacios unitarios de gran calidad y riqueza biológica, excepcionales en el contexto europeo, y se ha consolidado tanto en su gestión como en el aprecio positivo de la mayor parte de la sociedad andaluza.

En síntesis se puede concluir que la práctica de la ordenación a nivel regional ha logrado discernir y ha potenciado un elenco de relaciones espaciales que refuerzan el entendimiento unitario del territorio y que con ello están contribuyendo decisivamente a la cohesión territorial de Andalucía. Esta aportación debería complementarse y completarse, para una mayor consecución de los objetivos del modelo territorial, con actuaciones equivalentes en el otro gran componente del mismo, la distinción de

áreas de diversidad territorial, aspecto en el que desde el fracaso de la Propuesta de comarcalización de 1983 ha prevalecido una ambigüedad o vacilación principal sobre una cuestión crucial de organización territorial, cómo conciliar la potencia política y administrativa del nivel provincial (circunscripción electoral, nivel de descentralización estatal y autonómica, corporación local, nivel de organización política partidaria, etc.) con la necesaria aparición de nuevos ámbitos de integración subregionales, tanto por encima como por debajo del nivel provincial. Esta falta de resolución ha tenido como correlato inevitable, además, la proliferación de zonificaciones sectoriales incongruentes entre sí y la pérdida de importantes sinergias políticas y administrativas.

Teóricamente, desde 2006, el POTA ha resuelto la ambigüedad anterior con la definición de dos rangos de zonificación, los cuatro grandes «dominios territoriales» (Sierra Morena-Pedroches, Valle del Guadalquivir, Sierra y Valles Béticos y Litoral) y las 32 «unidades territoriales» a partir de la centralidad urbana intermedia; habrá que esperar un tiempo para valorar su operatividad. Los dos niveles de zonificación planteados me sugieren tres líneas de comentario. En primer lugar los «dominios territoriales» distinguidos se plantean como «grandes áreas geográficas» expresivas de la «diversidad territorial», con tendencias generales propias de evolución económica diferenciada y como referentes principales «para el uso y gestión de los recursos naturales» (pág. 133); tal distinción y orientación tiene gran interés como verdaderos ámbitos subregionales en un territorio de la extensión de Andalucía, pues reconocen unas bases naturales del medio físico y unos procesos históricos que han sido largamente consecuentes. La cuestión principal respecto a este nivel zonificador —y también para el siguiente rango— es que, hasta el momento presente, apenas han existido políticas diferenciadas para ellos; los escasos programas definidos en el POTA a tal efecto, así como algunas otras actuaciones normativas más reciente (Ley 7/2010 para la Dehesa, Proyecto de Ley del Olivar) están por desarrollar o ultimar.

Mayores dudas pueden plantearse sobre la treintena de unidades territoriales definidas como segundo nivel de zonificación regional. Basadas esencialmente en la funcionalidad económica desencadenada por la centralidad urbana, sólo en algunos casos reconocen identidades históricas anteriores, apenas se tiene en cuenta iniciativas existentes de cooperación municipal (mancomunidades, grupos de desarrollo local), no siempre coinciden con los ámbitos delimitados por la ya abundante planificación territorial en dicha escala y se sobrepasan los límites provinciales en varias ocasiones. Se trata, por tanto, de una nueva opción poco experimentada, escasamente congruente con iniciativas anteriores insuficientemente asentadas y, en mi opinión, que dificulta la gestión futura al no asociar decididamente a las diputaciones provinciales a su desarrollo. Se ponen en evidencia, de nuevo, las vacilaciones respecto a la necesidad de establecer un mapa comarcal de Andalucía con todas sus consecuencias. Sin duda esta opción, ya tomada en algunas comunidades autónomas (Aragón, Cataluña y Galicia), está cargada de dificultades y riesgos —principalmente políticos— y precisará continuidad de objetivos en un proceso de largo plazo, pero ello no puede hacer dudar de la necesidad de crear un nivel de gestión territorial intermedio entre las ocho provincias y los 761 municipios andaluces. El mapa comarcal incluido en los sucesivos Informes de Desarrollo Territorial (procedente de la integración de experiencias y elaborado con

Figura 5. Estado de elaboración del planeamiento subregional en Andalucía



Fuente: www.copv.junta-Andalucía.es

criterios más complejos), que distingue 63 comarcas en el ámbito andaluz y respeta los límites provinciales, me sigue pareciendo más interesante y coherente para los propósitos de ordenación territorial de Andalucía.

Al menos un breve comentario merecen las 71 resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía relativas al POTA (págs. 200-204) y especialmente la número 23 referida a los incrementos de suelo urbanizable (40%) y previsión de la población (30%) máximos permitidos al planeamiento urbanístico municipal para el plazo de 8 años. Esta medida, incorporada al POTA a través de un decreto de adaptación (206/2006) como las restantes propuestas del legislativo regional, fue en general bien recibida en las posiciones favorables al desarrollo y reforzamiento de la ordenación territorial, pero su carácter excesivamente genérico y, por ello, inadecuado para un entendimiento de esta práctica más atento a la diversidad territorial, ha mostrado su debilidad con las sucesivas reformas posteriores —también genéricas— que suavizan la medida en relación con diferentes tipos de suelo o tamaños poblacionales. En un instrumento como el POTA, este tipo de opción debería haberse limitado, como en el inicio se hace, a una formulación general o de principios a concretar en cada caso por el planeamiento subregional correspondiente.

La figura 5 y la tabla 2 muestran la situación de estos últimos instrumentos en Andalucía; en síntesis la intención de la administración regional ha sido la de cubrir las áreas más pobladas y de evolución más dinámica (aglomeraciones urbanas y litoral) habiéndose cumplido mayoritariamente dicho propósito, aunque restan áreas cuya planificación está iniciada y para las que es urgente completarla (Campo de Gibraltar, Córdoba, Huelva, Jaén Almería, Costa de Granada, Levante Almeriense, La Janda,

Valle del Almanzora). Es de destacar igualmente la vinculación de algunos planes terminados relativos a áreas con espacios naturales excepcionales (Doñana, Cazorla) y se pueden echar en falta otros de similares características (Sierra Nevada, Serranía de Ronda y Sierra de las Nieves, Sierra de Grazalema). Esta labor coloca a Andalucía a la cabeza de las comunidades autónomas en número de planes de esta clase vigentes o de próxima aprobación; como reclama el Defensor del Pueblo Andaluz (pág. 8), debe completarse la cobertura de todo el ámbito regional, objetivo poco probable a corto o medio plazo.

Quizás falte perspectiva temporal para evaluar este nivel de planificación. De hecho son muy escasos los estudios que los consideran, tanto en sus aspectos conceptuales o metodológicos (BENABENT, 2002 y 2006), como en sus efectos o consecuencias en términos detallados. Existen algunas valoraciones generales (FERIA y otros, 2005), sobre su capacidad para domeñar un planeamiento municipal demasiado expansivo o sus dificultades de gestión y cumplimiento (BENABENT, 2002; VEGA, 2002); si se observa el ritmo o secuencia temporal seguida por los decretos de aprobación y se relacionan con los contenidos se comprenderán tanto la continuidad en los planteamientos de fondo como algunos cambios de orientación en aspectos significativos. En este último sentido es preciso referirse a la incorporación de dos planteamientos no previstos en la LOTCAA, las llamadas «Actuaciones de interés autonómico» y «Áreas de oportunidad». La primera de estas nuevas figuras fue introducida mediante modificación de la LOTCAA (art. 43 Ley 3/2004) y está presente en numerosas normas de similar contenido de otras comunidades autónomas; la segunda ha surgido «en los planes más recientes» a partir de lo que en instrumentos precedentes se identificaban como «áreas de dinamización» o «áreas o zonas de reserva» (AAVV, 2010 pág. 39); justificada, de forma bastante genérica, en la Norma 45 del POT, por las «demandas supramunicipales» (en realidad presiones de las corporaciones locales) incorporan un mecanismo operativo, casi exclusivo de la fase de concertación política, que con frecuencia está desnaturalizando los análisis, los diagnósticos y la coherencia de conjunto del planeamiento subregional.

Con estas últimas circunstancias se pone en evidencia el todavía incipiente grado de madurez del planeamiento territorial subregional. Ello no es óbice, sin embargo, para valorar el conjunto de lo realizado en este nivel de la ordenación territorial de Andalucía como una tarea ardua e imprescindible que debe continuar y asentarse; los nuevos planteamientos (sobre todo las «áreas de oportunidad») carecen de sentido en una situación económica como la actual en la que el exceso de suelo clasificado se ha convertido en un lastre para sus propietarios y para la economía en general.

5. EPÍLOGO. EL PAPEL DE LOS GEÓGRAFOS EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

En el proceso hasta aquí comentado los geógrafos hemos tenido un papel significativo. No solo y no tanto porque algunos hayamos desempeñado funciones de responsabilidad política, como porque, entre todos, se han aportado contribuciones

conceptuales o metodológicas y realizado numerosos trabajos cartográficos, de información, la mayor parte de los instrumentos de ordenación comentados —incluyendo diagnósticos, propuestas y normativa— o en su tramitación, defensa y crítica, en las fases de participación pública. Estas labores no son nuevas, son bien conocidos algunos antecedentes más lejanos (años 30) y menos las aportaciones de geógrafos pertenecientes a la llamada «generación de los 50» (RODRÍGUEZ ESTEBAN, 1995) al planeamiento urbanístico realizado para algunas de las principales ciudades andaluzas durante los años 60 (ZOIDO, 2008); pero resulta obvio que por el número, los contenidos y las funciones desarrolladas durante las últimas décadas se ha producido un cambio significativo en la participación de los geógrafos en la planificación territorial realizada en España, particularmente en Andalucía y en algunas otras comunidades autónomas. Estas circunstancias han desembocado en la demanda y consecución de aspiraciones y compromisos significativos como el Colegio de Geógrafos o la nueva titulación de grado «Geografía y Ordenación del Territorio» en casi toda España³⁰.

En otros escritos (ZOIDO, 1998 y 2008) he insistido en algo obvio, la ordenación del territorio, no sólo como política o función administrativa sino también como disciplina o enfoque científico, es una actividad necesariamente interdisciplinar. Necesitará siempre de juristas que establezcan los fundamentos legales de sus propuestas normativas, de economistas que contribuyan al análisis y la interpretación de los recursos y actividades presentes o propuestos para un determinado territorio, de proyectistas (ingenieros, arquitectos) que diseñen las formas concretas que deben adoptar las nuevas estructuras territoriales y los desarrollos urbanos, etc. La complejidad del territorio real, cualquiera que sea su escala y nivel político de planificación, no puede ser abordada sino desde la transdisciplinariedad, es decir mediante las sinergias que se consiguen con la cooperación de distintos enfoques.

Sin embargo ninguna de las disciplinas o formaciones presentes en el sistema educativo español habilita como la Geografía para hacer una consideración tan abierta y plural de los aspectos físicos y humanos presentes en el territorio y, sobre todo, para relacionarlos o integrarlos. Tal es la causa que ha hecho posible la significativa participación de los geógrafos en la planificación territorial desarrollada en Andalucía. Comenzó con aportaciones informativas y pasó a labores de responsabilidad en la concepción, coordinación y desarrollo de los instrumentos correspondientes. Actualmente tres Universidades andaluzas (Sevilla, Granada y Málaga) imparten enseñanzas que deben habilitar para un mejor ejercicio intelectual y profesional de la ordenación del territorio, una actividad que, a pesar del tiempo ya transcurrido, sigue necesitando un mayor desarrollo teórico y metodológico en las diferentes escalas espaciales de su posible ejercicio; una práctica pública imprescindible que requiere constancia y mayor desarrollo en Andalucía, objetivo al que los geógrafos podemos seguir contribuyendo.

30. Desafortunadamente en Andalucía la denominación «Geografía y gestión del territorio» difumina injustamente una labor que, quizás por tener un mayor peso, provocó una reacción contraria. Estoy convencido de que la importancia de las aportaciones futuras será la circunstancia que finalmente pueda decantar que dicha denominación se homogenice con la ya vigente en la mayor parte del Estado.

6. BLIOGRAFÍA CITADA

- AA.VV: «La Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial» (elaborado por los Servicios Técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenible de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía), en Informe Económico y Financiero de Andalucía, 2010. Caja Granada-ESECA. Granada, 108 págs.
- ACOSTA BONO, G. (1988): «Programas de ordenación territorial y planeamiento del litoral», en Paseo Estadístico por las costas de Andalucía desde Sanlúcar a Granada. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, cfr. págs. 19-33.
- , (1999): «Un proyecto de ordenación territorial necesario para Andalucía», en Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, n.º 3. Sevilla, cfr. págs. 5 y 6.
- BASES PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (1990). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Málaga.
- BASES PARA UN PROGRAMA TERRITORIAL DE ANDALUCÍA (1976). Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación. Sevilla.
- BASES PARA UNA POLÍTICA HIDRÁULICA EN ANDALUCÍA (1993). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- BELIS MARCOS, J. y VILLAR RODRÍGUEZ, C. (1986): Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional. Consejería de Política Territorial. Sevilla.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla. Cfr. capítulo 6, dedicado a Andalucía, págs. 275-319.
- , (2010): «El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial, en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n.º 53. Murcia, cfr. págs. 121-146.
- CALZADA PÉREZ, M. (2006): La colonización interior en la España del siglo XX. Agrónomos y arquitectos en la modernización del medio rural. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla (inédita).
- Diez años de gestión. Memoria 1979-1989, (1990). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. y otros (2010): Los Merinos Norte. Fenomenología de un macroproyecto urbanístico. Instituto de Criminología. Universidad de Málaga.
- DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (1997). Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Vitoria.
- DIRECTRICES REGIONALES DEL LITORAL DE ANDALUCÍA (1990). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1983): Andalucía ayer y hoy. Editorial Sarriá. Málaga, 2002 (la edición original es la del primer año indicado).
- FERIA, J. M; RUBIO, M. y SANTIAGO, J. (2005): «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación», en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n.º 37. Murcia, cfr. págs. 87-116.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. y otros (2007): «Relaciones entre cohesión, diversidad y desarrollo territorial. Aplicaciones en Andalucía», en La Geografía en la frontera de los conocimientos. XX Congreso de Geógrafos Españoles, cfr. págs. 1-2.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. y otros (2009): «El concepto de cohesión territorial. Escalas de análisis, sistemas de medición y políticas derivadas», en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n.º 50. Murcia, cfr. págs. 157-172.

- GRAVIER, J. F. (1947): *Paris et le désert français*. Le Portulan. Paris (ediciones posteriores modificadas en Flammarion 1958 y 1972).
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2003): «La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro», en Porrás Nadales, A. (coord.): *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto. Parlamento de Andalucía. Ed. Comares. Cfr, págs. 373-407.
- INNENARITY, D. (2011): «¿En qué piensan los políticos?». *El País*, Babelia, 15 de enero, pág. 2.
- MERLIN, P. (2002): *L'aménagement du territoire*. Presse Universitaires de France. Paris.
- ORDENACIÓN Y PROTECCIÓN DEL LITORAL DE ANDALUCÍA (1995). Defensor del Pueblo Andaluz. Incluido en el «Informe anual 1996». Boletín del Parlamento de Andalucía, n.º 60 de dicho año.
- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN LOS INFORMES DE LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. Noviembre 2009. Sevilla, 555 págs.
- PIANO TERRITORIALE REGIONALE DI COORDINAMENTO (1989). Giunta Regionale. Segretaria per il Territorio. Venecia (el plan se aprobó definitivamente en 1992).
- PITA LÓPEZ, M. F. y PEDREGAL MATEOS, B. (2011): *Tercer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*. Universidad de Sevilla.
- PLÀ TERRITORIAL GENERAL DE CATALUNYA (1995). Departament de Política Territorial y Obres Públiques. Barcelona.
- PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (2006). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla (editado en 2007).
- PLAN DIRECTOR TERRITORIAL DE COORDINACIÓN DE DOÑANA Y SU ENTORNO (1988). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS (1994). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- PLAN GENERAL DE CARRETERAS DE ANDALUCÍA (1987). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla (este plan se aprobó en 1986).
- Propuesta de Comarcalización. Documento para información pública (1983). Consejería de Política Territorial. Sevilla
- QUINET, E. (1990): *La planification française*. Presses Universitaires de France. París.
- RODRÍGUEZ ESTEBAN, J. (1995): *La Geografía española (1940-1959)*. Repertorio bibliográfico. Marcial Pons. Madrid.
- Informe correspondiente al año 2005. Anexo a la memoria anual. Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía. Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública. Granada.
- SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M. A. (2001): *Instrumentación de la política regional en Andalucía*. Fundamentos teóricos y evidencia empírica. Universidad de Granada.
- SISTEMA DE CIUDADES DE ANDALUCÍA (1986). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 2 vols.
- VEGA GONZÁLEZ, G. (2002): «De la planificación a la ejecución de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional», en *Andalucía Geográfica*, n.º 9. Sevilla, cfr. págs. 36-42.
- ZOIDO NARANJO, F. (1983): «Las ciudades andaluzas en la última etapa de su evolución», en Domínguez Ortiz, A. (dir.): *Historia de Andalucía*. Ed. Planeta, Tomo VII, cfr. págs. 445-483.
- , (1995): «Sistema de asentamientos, ciudades medias y aglomeraciones urbanas de Andalucía. Evolución reciente», en *Situación n.º 3*, (monográfico dedicado a Urbanismo coordinado por Andrés Precado Ledo). Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao, cfr. págs. 149-162.
- , (1996): «El proceso de urbanización y el desarrollo del hecho urbano en Andalucía en los tres últimos lustros. Aproximación conceptual, metodológica y documental», en *Andalucía*

- en la Edad Contemporánea. Asociación de Profesores de Geografía e Historia Hespérides. Jerez de la Frontera, cfr. págs. 121 a 157.
- ZOIDO NARANJO, F. (1998): «Geografía y ordenación del territorio», en Iber. Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia, n.º 16, cfr. págs. 19-31.
- , (2001 a): Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía. Universidad de Sevilla. Fundación Sevillana de Electricidad La General, Sevilla.
- ZOIDO NARANJO, F. y CABALLERO SÁNCHEZ, J. V. (2001 b): «Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales interregionales», en Eria. Revista cuatrimestral de Geografía, nos 54-55. Universidad de Oviedo, cfr. págs. 53-76.
- ZOIDO NARANJO, F. y OJEDA RIVERA, J. F. (2003): «Diversidad, desigualdad y cohesión territorial», en López Ontiveros, A. (coord.): Geografía de Andalucía. Editorial Ariel. Barcelona, cfr. págs. 777-812.
- ZOIDO NARANJO, F. (2006 a): «Modelos de ordenación territorial» en Enrique Espinoza, L. y Cabero Diéguez, V.: Sociedad y medio ambiente. Universidad de Salamanca, cfr. págs. 251-285.
- ZOIDO NARANJO, F. y CARAVACA BARROSO, I. (2006 b): Andalucía. Segundo Informe de Desarrollo Territorial. Universidad de Sevilla.
- ZOIDO NARANJO, F. (2007): «Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política» en Farinós, J. y Romero, J.: Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo. Universidad de Valencia, cfr. págs. 19-48.
- , (2008): «Los geógrafos y la ordenación del territorio. Algunas reflexiones sobre sus relaciones en España», en Artigues, A.A. y otros: Albert Quintana: el seu temps y la seva obra. Gobierno de las Islas Baleares. Palma de Mallorca, cfr. págs. 474-489.
- , (2010): «Territorio y paisaje, conocimiento, estrategia y políticas», en Pillet Capdepón, F., Cañizares Ruiz, C. y Ruiz Pulpón, A.: Territorio, paisaje y sostenibilidad. Ediciones del Serbal. Barcelona, cfr. págs. 87-114.