

El Plan de Ordenación Territorial de Andalucía

Desde la presentación del *Segundo Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* (2005) a la fecha de hoy (2010), el proceso de planificación territorial ha continuado consolidándose en esta comunidad autónoma, si se toma como indicador el número de planes actualmente aprobados y los que se encuentran en elaboración.

Sin duda, el hecho más destacable ha sido la aprobación del *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, que se produjo a finales de 2006 (*Decreto 206/2006, de 28 de noviembre de 2006*), tras un largo recorrido iniciado con el acuerdo de formulación del Plan en 1995 y la aprobación de las *Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* en 1999.

Se impone una primera reflexión sobre el largo periodo de tiempo transcurrido desde la fecha de formulación (marzo de 1995) a la de aprobación definitiva (noviembre de 2006); más aún cuando desde 1999 se disponía de un documento de *Bases y Estrategias* que perfilaba los grandes contenidos del Plan. Esta situación puede ser explicada, aunque sólo parcialmente, por el rigor en su elaboración, la necesidad de disponer de distintos estudios de base, la variedad de los asuntos abordados y la propia dimensión territorial de Andalucía. Pero otras razones han debido contribuir a tan largo período de tramitación: por una parte, el que pudiera ser considerado como un plan de carácter generalista, incluso teórico (fundamentado en torno a conceptos tales como *modelo territorial, estrategias de desarrollo territorial, sistema de ciudades, sistema de patrimonio territorial*) y cuya aplicabilidad a las políticas públicas no es siempre bien entendida. Tampoco debe descartarse como explicación el que otras administraciones y agentes económicos y sociales hayan podido manifestar reservas a su aprobación, en la medida en que de los contenidos del Plan fueran a derivarse limitaciones a sus propias competencias o atribuciones. De todo ello puede deducirse que la aprobación de este Plan no ha sido una prioridad durante un largo período de tiempo, tanto por la dificultad de transmitir a la sociedad andaluza su utilidad y valor, como por las reticencias, abiertamente manifestadas o no, de otros agentes institucionales y socioeconómicos.

El documento finalmente aprobado como *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* es un documento completo, preciso, que aborda con rigor las materias propias

de la ordenación del territorio y que ha conseguido expresar en su base cartográfica una nueva imagen de Andalucía, descriptiva y propositiva.

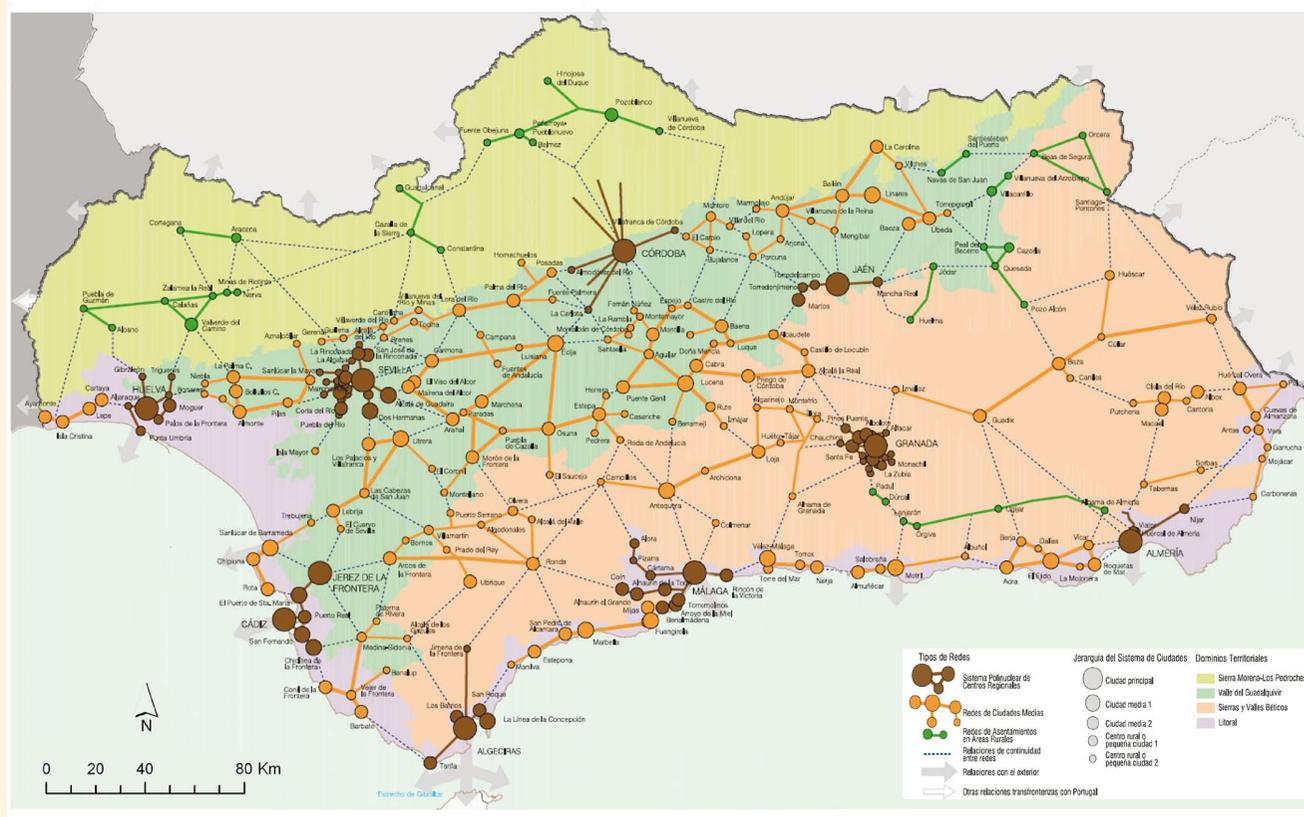
El *modelo territorial de Andalucía* (figura 1) se compone básicamente de tres elementos: el sistema de ciudades, su formalización en red y los grandes dominios territoriales. De Andalucía siempre ha sido destacado y valorado la diversidad y riqueza de su sistema de asentamientos, así como su equilibrada distribución territorial, que ni siquiera pudo mermar la sangría migratoria del siglo XX. Este potencial se convierte en el primer argumento del Plan, no sólo para reforzar el ya existente *sistema polinuclear de centros regionales* (es decir, las principales ciudades andaluzas y sus entornos metropolitanos) como el armazón de la ordenación y la cohesión territorial en Andalucía, sino también para poner en valor la red de ciudades medias y los principales núcleos de asentamientos rurales. Una propuesta de organización en red de los asentamientos de población trata de cubrir, a modo de triangulación, todo el territorio regional. El plan identifica cuatro dominios territoriales de predominante disposición noreste-suroeste: *Sierra Morena-Los Pedroches, Valle del Guadalquivir, Sierras y valles béticos y Litoral*. Es de destacar la mayor densidad de asentamientos urbanos en el *Valle del Guadalquivir* y en el *Litoral*, frente a la debilidad relativa en los ámbitos serranos. A partir del modelo, el Plan elabora las estrategias de desarrollo territorial, tanto para el *sistema de ciudades*, como para el *sistema de articulación* y el de *protección del territorio*. Es un acierto que del modelo hayan desaparecido las líneas de la organización administrativa, provincial y local, para reforzar la imagen de Andalucía.

En relación al *sistema de articulación*, las redes de infraestructuras propuestas en el Plan, que no fija un horizonte temporal de ejecución, son cuando menos maximalistas, y en muchos casos van más allá de lo que las administraciones competentes han recogido en sus planes de medio-largo plazo. No es sólo una cuestión de horizonte temporal, sino de la viabilidad, necesidad y eficiencia de parte de las propuestas recogidas en el Plan que, en el caso de las más cuestionables por su viabilidad, necesidad y/o eficiencia han sido incorporadas tras el proceso de participación pública y de concertación con agentes sociales, económicos y políticos. En el *sistema de protección* es de destacar la importancia concedida al tratamiento de los riesgos

y del paisaje, así como la consideración conjunta e integrada de los elementos de protección natural y cultural.

En otro orden de cosas, el Plan incorpora un ambicioso *programa de gestión territorial, seguimiento y desarrollo*, en relación con un conjunto de políticas, instituciones, instrumentos, planes y programas, cuyo cometido es el de desarrollar, precisar y completar las estrategias contenidas en el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Resulta acertada cada una de las propuestas contenidas en este programa y, en su conjunto, ponen de relieve cuánto queda aún por hacer en materia de ordenación del territorio en Andalucía. Pero es inevitable que se cuestione si la comunidad autónoma tiene la voluntad política, la competencia y la capacidad para desarrollar tan voluntarista *programa de gestión* en los términos y plazos aprobados en el Plan. El seguimiento en los próximos años de su desarrollo irá dando respuesta.

Figura 1. Modelo territorial de Andalucía.



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