

Los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio

Desde la presentación del *Segundo Informe de Desarrollo Territorial* (2005) hasta ahora (junio 2010) se ha producido un importante avance en la consolidación de la planificación del territorio en Andalucía a escala subregional, ya que en este período se han aprobado seis nuevos planes, de modo que 11 planes subregionales están en vigor. De esta manera, el 20% del territorio andaluz y el 25% de sus municipios, donde reside el 50% de la población, están sujetos a planificación subregional. Si se toman también en consideración los planes que están en avanzada fase de tramitación (seis planes) y los que están en elaboración o estudio (seis planes adicionales), en torno al 50% del territorio y de los municipios andaluces, donde reside más del 83% de su población, se encuentran incluidos en ámbitos de planificación territorial (cuadro 1).

La prioridad de la Junta de Andalucía, con alguna excepción, está siendo la de dotar de planes de ordenación del territorio a los ámbitos que precisamente por sus dinámicas territoriales requieren en mayor medida una planificación de alcance supra-municipal, dados los intereses supra-locales en juego, los procesos de interacción, los conflictos de usos y los riesgos de insostenibilidad que pueden producirse (o se han producido) en ellos: se trata de los ámbitos metropolitanos y las áreas litorales. Como resultado de esta prioridad, hoy todas las unidades territoriales del litoral y de las denominadas aglomeraciones urbanas de Andalucía (*Centros regionales* en la terminología utilizada por el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*) se encuentran incluidas en planes subregionales: aprobados los más (9), en tramitación (6) o en estudio (2) (figura 1). Y es también la razón que explica que los territorios incluidos en ámbitos de planificación subregional se sitúen en torno al 50%, pero que en ellos resida más del 83% de la población andaluza, al haberse dado prioridad a las áreas más pobladas, más dinámicas y, quizás también por ello mismo, más conflictivas, hablando en términos territoriales.

Cuadro 1. Magnitudes de los ámbitos de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en Andalucía.

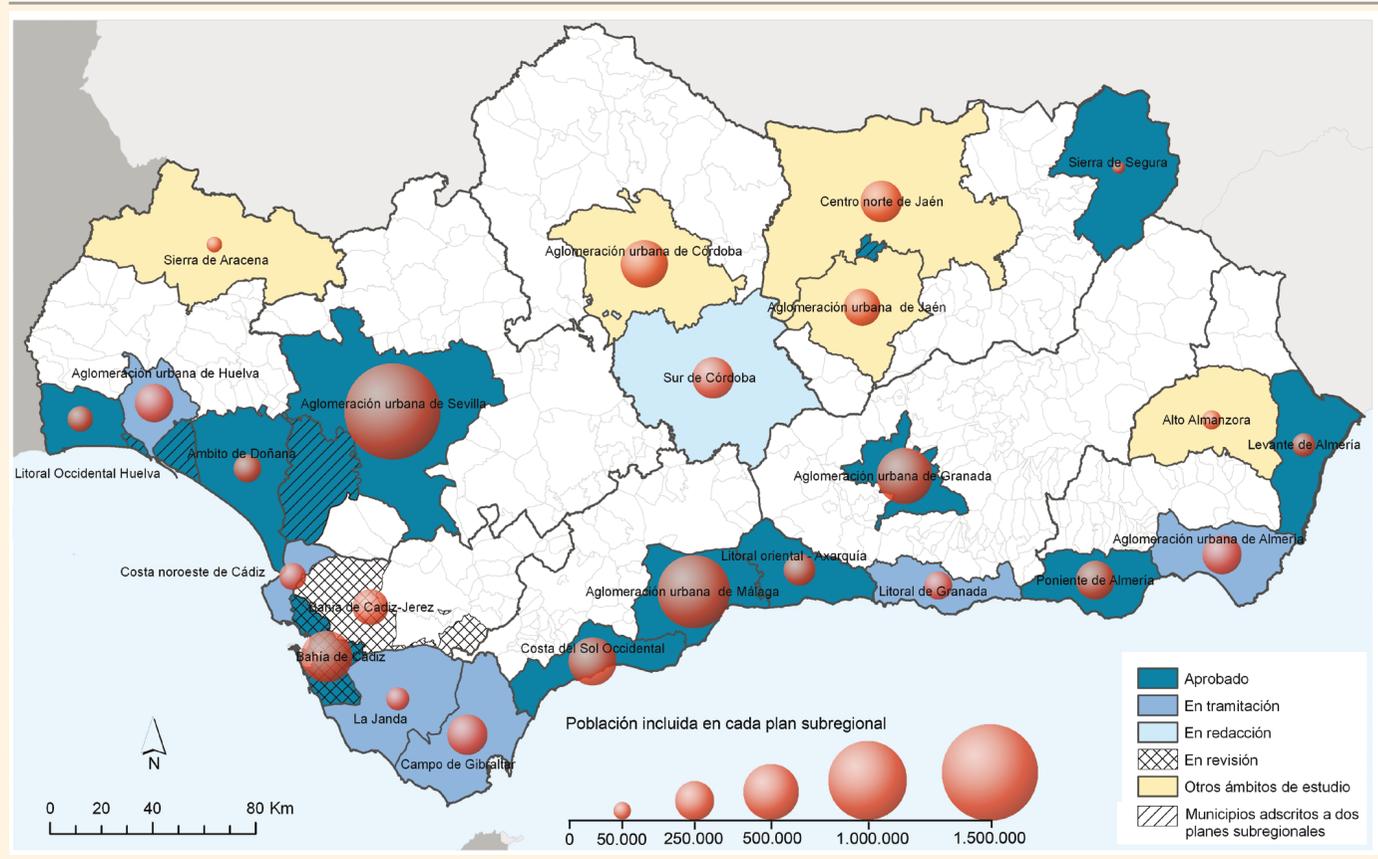
Ámbitos	Población 2008	Nº municipios	Superficie (km ²)	Estado de tramitación
Aglomeración urbana de Granada	500.469	32	891,0	Aprob. 1999
Poniente de Almería	232.027	9	922,2	Aprob. 2002
Sierra de Segura (Jaén)	26.690	13	1.933,0	Aprob. 2003
Ámbito de Doñana	121.975	13	2.732,0	Aprob. 2004
Bahía de Cádiz	425.462	5	606,1	Aprob. 2004
Costa del Sol occidental (Málaga)	358.433	9	941,2	Aprob. 2006
Litoral occidental de Huelva	101.186	7	729,6	Aprob. 2006
Litoral oriental - Axarquía (Málaga)	160.488	29	985,9	Aprob. 2006
Levante de Almería	85.506	11	1.198,6	Aprob. 2009
Aglomeración urbana de Sevilla	1.471.723	46	4.912,6	Aprob. 2009
Aglomeración urbana de Málaga	851.538	13	1.330,0	Aprob. 2009
Costa noroeste de Cádiz	117.719	4	349,0	En tramitación
La Janda (Cádiz)	86.485	7	1.535,4	En tramitación
Campo de Gibraltar (Cádiz)	261.378	7	1.514,4	En tramitación
Aglomeración urbana de Almería	244.873	9	1.159,0	En tramitación
Litoral de Granada	125.437	17	787,1	En tramitación
Aglomeración urbana de Huelva	235.127	8	964,0	En tramitación
Sur de Córdoba	273.789	31	3.444,0	En redacción
Sierra de Aracena (Huelva)	39.854	29	3.015,0	En estudio
Aglomeración urbana de Córdoba	357.946	8	2.332,0	En estudio
Alto Almanzora (Almería)	56.363	27	1.631,4	En estudio
Centro Norte de Jaén	277.297	35	4.856,3	En estudio
Aglomeración Urbana de Jaén	216.248	14	1.578,9	En estudio
Revisión: Bahía de Cádiz-Jerez(*)	205.364	1	1.186,5	En estudio
Total POTs	6.833.377	384	41.535,5	
Total Andalucía	8.202.220	770	87.597,0	
% Andalucía	83,3	49,9	47,4	

(*) Datos referidos al municipio de Jerez de la Frontera. Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Los planes subregionales de ordenación del territorio, de acuerdo con las normas que lo regulan, estructuran sus contenidos en torno a tres grandes bloques:

- La organización del territorio, con determinaciones relativas a los sistemas de asentamientos, las infraestructuras y la red de espacios libres, como elementos de articulación territorial;
- La ordenación de los usos del territorio, en particular los usos productivos de interés supra-local y las denominadas *áreas de oportunidad* de reciente incorporación como elemento de ordenación en los planes subregionales.
- Los espacios protegidos, que incluyen tanto los que así hayan sido declarados por distintas legislaciones sectoriales, como los que el propio plan proteja del proceso urbanizador, bien en función de sus valores, bien para la prevención de los riesgos a los que pueden estar sometidos (con atención preferente a los riesgos de inundación).

Figura 1. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en Andalucía.



Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Los planes de ordenación del territorio son vinculantes para el planeamiento urbanístico general, si bien lo son en distinto grado, según su naturaleza:

- *Normas de aplicación directa*, que pueden afectar a suelos urbanizables y suelos no urbanizables,
- *Directrices*, cuya concreción corresponde a la administración que haya de aplicarla, y
- *Recomendaciones*, que tienen un carácter indicativo y que, en el caso de que la administración responsable de su desarrollo no las siguiera, ha de justificar las razones por las que no lo hace.

En un contexto en el que la planificación, ordenación y gestión del territorio vienen siendo desarrolladas por la administración local en sus respectivos términos municipales, y por otro, el que las administraciones sectoriales planifican y gestionan sus propias competencias (carreteras, regadíos, equipamientos turísticos o de ocio...) con absoluta autonomía, con frecuencia se asiste a conflictos en el uso del territorio o se comprueban carencias evidentes en su gestión integral. Los planes de ordenación del territorio tienen el objetivo y la responsabilidad de suplir tales carencias o establecer criterios para evitar los conflictos, pero en un contexto como el ya presentado en el que los recursos e instrumentos de planificación y gestión de las políticas sectoriales y municipales están muy consolidados.

Por ello, la intervención de la administración autonómica en los procesos de planificación y gestión integral del territorio es asimilada con distintas actitudes por las restantes administraciones y los agentes económicos y sociales implicados: en el caso de las propuestas inversoras del plan (particularmente nuevas infraestructuras), la posición de los responsables municipales y agentes económicos es claramente favorable, proponiendo nuevas inversiones a las ya planteadas por el plan; por su parte, las administraciones sectoriales responsables de su ejecución (y por tanto de aportar los recursos necesarios para ello) cuestionan la competencia del órgano redactor del plan para proponer tales inversiones, salvo que el plan se haya limitado a recoger lo previsto por la planificación sectorial. En relación con la ordenación y restricciones en el uso del suelo (ya sea para la prevención de riesgos naturales, protección paisajística o del litoral...) las propuestas del plan suelen ser contempladas con grandes reservas, por lo que en los últimos planes, con el objetivo de alcanzar el consenso con las administraciones locales y los agentes económicos, se están incorporando las denominadas *áreas de oportunidad*: áreas territorialmente localizadas a las que el *Plan de Ordenación del Territorio* atribuye un potencial de desarrollo (turístico, productivo, logístico, e incluso residencial), y cuya incidencia territorial y alcance económico es difícil de evaluar a fecha de hoy.

Todavía es pronto para valorar, también en su conjunto, en qué medida los planes de ordenación del territorio están contribuyendo al orden territorial y a consolidar una cultura de coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas; pero sí parece claro que los planes de ordenación del territorio son un instrumento imprescindible para ello, para alcanzar acuerdos en la determinación de infraestructuras y equipamientos de ámbito supralocal, para establecer directrices y disciplinar los desarrollos urbanísticos, para encarar a los riesgos naturales y la protección del paisaje y del litoral y, en suma, para consolidar la competencia autonómica en el desarrollo y gestión del territorio.