

# **“La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro”**

**Andreas Hildenbrand Scheid**

***Ponencia***

***“XX ANIVERSARIO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA”, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Jerez de la Frontera, 6,7 y 8 de marzo de 2002.***

## **1. Introducción**

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 16/81) dispone en su art.13.8 que nuestra Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre la materia “Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”. Esta definición de los contenidos materiales configuradores de la política territorial también se establece en los Estatutos de todas las demás Comunidades Autónomas y ya estaba presente en la Constitución española de 1978 que agrupaba los anteriores contenidos materiales en el mismo apartado del artículo 148 (en el 148.1.3, sin etiquetarlos como “política territorial”).

Por tanto, el marco constitucional y estatutario a la hora de delimitar el contenido del concepto de política territorial se decide a favor de un entendimiento de este concepto en un sentido estricto, de modo que como piezas esenciales de la política territorial se definen, por una parte, la planificación física de nivel supramunicipal equivalente a ordenación del territorio, en la que puede considerarse integrada en gran parte la ordenación del litoral y, por otra, la planificación física a escala municipal representada por el urbanismo, añadiendo a este último como materia estrechamente ligada a él la política sectorial en materia de vivienda. Este entendimiento de la política territorial en un sentido estricto establecido por el Estatuto de Autonomía de Andalucía es el que se sigue por el presente trabajo, teniendo presente que en las diferentes disciplinas académicas existen otras y muchas veces más amplias definiciones del concepto de política territorial que hubieran dado lugar a otros posibles planteamientos del presente trabajo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Otros entendimientos del término política territorial (p.t.) son: 1) p.t. equivalente a política regional (política económica regional), 2) p.t. como políticas para determinadas áreas (política de ciudades, política de montaña, política para el desarrollo de las zonas rurales), 3) p.t. entendida como la territorialización de los presupuestos e inversiones públicas, 4) p.t. como el conjunto de las políticas sectoriales de incidencia territorial (p.e. infraestructuras, agricultura, medio ambiente) y 5) p.t. equivalente

Por otra parte, ha de destacarse que la ordenación del territorio es, junto con el desarrollo regional, uno de los clásicos ámbitos competenciales de los Entes regionales. Una mirada a los países europeos donde existen instancias regionales dotadas con autonomía política y/o administrativa confirma que las Regiones, conforme a sus Estatutos o Constituciones y a la vista de sus políticas practicadas, son los protagonistas de la política de ordenación del territorio. Suelen ser las Regiones las instancias competentes para diseñar e implementar “por y para la Región” no sólo un modelo de desarrollo regional (con frecuencia recogido en un plan económico) sino también un modelo de desarrollo territorial de referencia considerado como imagen final óptimo del territorio regional y que se establece dentro de un plan de ordenación del territorio. Emprender un análisis del rendimiento de una institución regional, como la Comunidad Autónoma andaluza, en el ejercicio de sus competencias adquiere, por tanto, una relevancia especial en el caso de la materia de ordenación del territorio. Por ello, el análisis de la política territorial de la Junta de Andalucía en el marco del presente trabajo se centra principalmente en la ordenación del territorio y sólo en un segundo plano contempla la acción política desarrollada en el campo del urbanismo.

Las normativas y políticas de las diferentes Comunidades Autónomas durante las últimas dos décadas han despejado cualquier duda de que, a diferencia de otro enfoque de ordenación del territorio, el *aménagement du territoire français* que combina la planificación física con la política económica regional, se suele entender en el sentido de la planificación física, al igual que en la mayoría de los países europeos.<sup>2</sup> ¿ Pero en qué consiste, esencialmente, la planificación física supramunicipal u ordenación del territorio? Pues, pudiendo ofrecer aquí sólo una definición mínima, se trata de una política pública con la finalidad de coordinar y compatibilizar los diferentes usos y funciones que se desarrollan en un determinado territorio (región o subregión), en consonancia con unos principios rectores (cohesión y equilibrio territorial, desarrollo sostenible, competitividad de los territorios). A tal efecto, formula a través de sus principales instrumentos (planes de ordenación del territorio) un conjunto de determinaciones de diferente grado de vinculación (normas, directrices,

---

a *territorial politics*, o sea, todas las políticas públicas formuladas e implementadas por Gobiernos regionales.

También en el trabajo “El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático” publicado por A. Porras Nadales y J.J. Ruiz-Rico ( eds.: 1990: 29 y 30s), se parte de un entendimiento de la política territorial en sentido amplio. Ambos autores adscriben a la política territorial las competencias recogidas en el Estatuto que se refieren a la configuración territorial en sentido amplio: 1) Organización territorial de la CA: municipios, provincias, comarcas (art. 3, 4 y 5 del EAA); 2) las Normas finalistas del art. 12 del EAA (sobre todo apartados 7º y 8º): superación de los desequilibrios intrarregionales y solidaridad recíproca entre las distintas áreas de Andalucía; eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios; el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural (art. 5 del EAA); 3) la política territorial en sentido estricto: ordenación del territorio, del litoral urbanismo y vivienda (art. 13.8 EAA); 4) las obras públicas de interés para la CA (art. 13.9 EAA) y 5) las competencias en materia de transportes: carreteras y ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz así como el transporte desarrollado por estos medios (art. 13.10 EAA).

<sup>2</sup> Ver A. Hildenbrand Scheid 1996: Política de ordenación del territorio en Europa, Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.

recomendaciones), dirigidas al planeamiento urbanístico y las políticas públicas (y, en su caso, a agentes privados) sectoriales de incidencia territorial, y que se refieren a zonificaciones, trazados y elementos puntuales (localizaciones) relacionados, por una parte, con los tres grandes sistemas territoriales (sistema de ciudades, sistema de comunicaciones, sistema de espacios naturales)<sup>3</sup> y por otra con determinadas áreas del territorio que por sus características y problemas requieren un tratamiento específico (áreas metropolitanas, áreas de montaña, ámbitos rurales, zonas del litoral, etc.).

Partiendo de las anteriores consideraciones, el presente trabajo realiza un análisis de la política de ordenación del territorio llevada a cabo a lo largo de las seis legislaturas por el Gobierno andaluz a fin de ejercer efectivamente la competencia recogida en el art. 13.8 EA. Primero, se ofrece, estructurada por legislaturas, una visión sintética de los elementos esenciales, de las continuidades y discontinuidades y de la dinámica temporal de la política andaluza de ordenación del territorio. A continuación, se efectúa un balance de dicha política desde una triple perspectiva de valoración: intrínseca, comparación con la política de ordenación del territorio de otras Comunidades Autónomas y *benchmarking* con determinadas regiones europeas consideradas portadores de las “mejores prácticas” en esta política. A la vista del todavía escaso grado de desarrollo de la política andaluza de ordenación del territorio – en la fecha de cumplirse el XX aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sólo existe un plan territorial aprobado sobre la base de la Ley andaluza de ordenación del territorio (Ley 1/1994) – esta triple valoración de dicha política ha de centrarse necesariamente en “los productos” (output de normas y de documentos de planificación) de acuerdo con el enfoque analítico del rendimiento institucional, ya que un estudio centrado en “resultados” e “impactos”, conforme al enfoque del análisis de políticas públicas (estudio de las fases de formulación, implementación, evaluación y reformulación/aprendizaje), requiere que en los años futuros se aprueben e implementen otros planes de ordenación del territorio para fundamentar las conclusiones sobre una base empírica suficiente.<sup>4</sup> Por último, el balance de la política andaluza de ordenación del territorio culmina en cinco propuestas para la mejora del rendimiento institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito de la política de ordenación del territorio. Las propuestas se centran en aspectos institucionales y procedimentales de esta política, sin por ello perder de vista que podrían formularse también críticas y sugerencias en cuanto a los contenidos materiales de los documentos de ordenación del territorio más recientes, que sobre la base de la Ley 1/1994 han sido aprobados o se encuentran en fase de elaboración.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Respecto a los tres grandes sistemas territoriales pueden verse las definiciones en Grupo Aduar (F.Zoido/ S. de la Vega/ G. Morales/R.Mas/R.C. Lois) 2000: Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio, Barcelona.

<sup>4</sup> De acuerdo con A. Porras Nadales y M. Zafra Víctor (2002): “La implementación de las competencias de la Junta de Andalucía”, el rendimiento institucional constituye la expresión de una voluntad política y de un esfuerzo mantenidos a lo largo del tiempo por las esferas públicas para ejercitar competencias disponibles en el marco de los objetivos programáticos estatutarios o de los respectivos horizontes programáticos definidos por la mayoría gobernante a lo largo del tiempo.

<sup>5</sup> Pueden verse a tal respecto las críticas y sugerencias expresadas en Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía (AGPA), nº III, febrero de 1999, monográfico “Bases y

## **2. Los datos empíricos: El desarrollo de la política de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía a lo largo de seis legislaturas (1982-2002)**

### **2.1. I Legislatura (1982-86): la “decepción inicial”**

Ya en la fase preautonómica se habían transferido al Ente preautonómico andaluz las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio (Real Decreto 689/1979. En la primera legislatura se completan las competencias en el ámbito de la política territorial mediante las transferencias en materia de vivienda (Decreto 3481/1983) y en materia de ordenación del litoral (Decreto 2802/83). Este último Decreto transfiere a la Comunidad Autónoma la competencia sobre formulación y aprobación de los planes de ordenación del litoral, incluyendo playas y Zona Marítimo-Terrestre (ZMT), pero previo informe favorable, de carácter preceptivo y vinculante, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). Asimismo se transfieren las competencias respecto a los vertidos al mar.

Como soporte administrativo de la política de ordenación del territorio se crea en 1982 la Dirección General de Ordenación del Territorio que dentro del organigrama de la Administración de la Junta de Andalucía se incardina en la Consejería de Política Territorial.<sup>6</sup> Esto supone una continuidad respecto al pasado inmediato, ya que en el Gobierno preautonómico existía desde 1979 la Consejería de Política Territorial e Infraestructura (en 1978 Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio), en cuya estructura interna figuraba también una Dirección General de Ordenación del Territorio (desde 1978, en 1981 Dirección General de Política Territorial).

Hasta 1984, año en el que fue creada por ley (Ley 6/1984) la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía/AMA), la Consejería de Política Territorial albergó también una Dirección General de Medio Ambiente, y hasta 1985 estaba adscrita a dicha Consejería también el Comité de Valoración de Acción Territorial, responsable de la gestión de incentivos económicos regionales, como por ejemplo la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA). Este último hecho contribuyó a que en estas fechas todavía se sostuvo más bien un planteamiento omnicompreensivo de la ordenación del territorio, intentando combinar la planificación física con la política económica regional, no muy alejado de la tradición francesa (*aménagement du territoire*) de ordenación del territorio. Este planteamiento se puso de manifiesto de la forma más clara en el Anteproyecto de Ley de Política Territorial o Instrumentos de Ordenación del Territorio (borradores de 1985 y 1986), donde varias de las determinaciones previstas entraban en el “terreno” de la planificación

---

Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”; y en F. Zoido Naranjo (2001): “Andalucía, cohesión y diversidad territorial”, ponencia presentada en las Jornadas sobre Ordenación del Territorio y Urbanística en Andalucía y Norte de Marruecos, Tetuán, mayo de 2001.

<sup>6</sup> Esta Consejería tuvo en 1982 la denominación Consejería de Política Territorial e Infraestructura, durante 1983-84 el nombre de Consejería de Política Territorial y Energía y a partir de 1985 el nombre de Consejería de Política Territorial.

económica.<sup>7</sup>, lo cual por parte de la Consejería de Economía, responsable en materia de planificación económica, se vió con muy poco entusiasmo.

Las circunstancias anteriores influyeron de cierta manera en que un primer intento de elaborar una ley andaluza en materia de ordenación del territorio fracasó. El Anteproyecto de Ley de Política Territorial o Instrumentos de Ordenación del Territorio (borradores de 1985 y 1986) nunca fue elevado por el Consejero de Política Territorial al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley. A su vez, quedaron parados los trabajos preliminares de las Directrices Regionales de Política Territorial (documento de mayo de 1985), un instrumento previsto en el citado Anteproyecto. La no realización de la propuesta de división comarcal de Andalucía, sobre la que ya existía un Acuerdo del Consejo de Gobierno (Acuerdo de 10 de noviembre de 1983 pero que al final originó mucha resistencia por parte de los Municipios, supuso otro fracaso de la Dirección General de Ordenación del Territorio de la Consejería de Política Territorial.<sup>8</sup>

De todas formas, en 1986 se aprobó el Documento “Sistema de Ciudades”, que sólo tuvo carácter de estudio, y en el que se rescató y modificó la selección de núcleos urbanos.<sup>9</sup> Este documento Sistema de Ciudades sirvió, con modificaciones, de marco de referencia en varias planificaciones sectoriales de la Junta de Andalucía (ver 3.1). Un output de planes se produjo en la primera legislatura en relación con los espacios naturales. Así, entre 1982 y 1986 se elaboraron y aprobaron por Órdenes del Consejero de Obras Públicas y Transportes los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las ocho Provincias andaluzas (PEPMF), utilizando, en ausencia todavía de una legislación ambiental andaluza, un instrumento de protección del Derecho Urbanístico (Ley estatal del Suelo), con la finalidad de proteger el medio físico, especialmente a través de un mejor tratamiento del suelo no urbanizable desde el planeamiento urbanístico.<sup>10</sup> Desde el punto de vista jurídico se criticó en los

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en la exposición de motivos (pp. 5-6) se constata que... “el Plan Económico Regional aprobado por la Ley 7/1984 es, aún hoy, insuficiente para reducir la incertidumbre respecto de la distribución territorial de la inversión debido a su falta de Programación territorializada”, y a continuación se señala como una de las amplias posibilidades para la ordenación territorial “la espacialización de la política económica a corto plazo, que permita definir tanto las acciones de carácter regional como los criterios de distribución de las inversiones de carácter municipal y comarcal”. Asimismo, en cuanto a uno de los cuatro instrumentos previstos por el citado Anteproyecto, el Programa de Ordenación del Territorio, se prevé que este programa “desarrolla los principios de las Directrices Regionales e incorpora la financiación y las prioridades de los Planes Sectoriales y de los Esquemas de Ordenación aprobados, integrándose en el Plan Económico Regional durante su plazo de vigencia para concretar los principales proyectos de interés territorial”, y que “en ausencia de Plan Económico el Programa de Ordenación del Territorio se incorporaría al proceso de elaboración de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma” (p.9).

<sup>8</sup> La propuesta dividió el territorio andaluz en 122 ámbitos funcionales y seleccionó 127 núcleos urbanos como centros de preferente localización de determinadas dotaciones y equipamientos públicos.

<sup>9</sup> El sistema de ciudades quedó configurado por cuatro niveles jerárquicos: 1) capital regional (Sevilla), 2) centros subregionales (las ocho capitales de provincia, Algeciras y Jerez de la Frontera), 3) 18 centros intermedios y 4) 99 centros urbanos básicos.

<sup>10</sup> Los PEMPF operaron, por un lado, con Normas generales (aplicación en todo el territorio de la Provincia, protección de los recursos del medio cualesquiera que sean sus caracteres y emplazamiento, regulación de las fórmulas para un desarrollo compatible de las actividades que principalmente inciden sobre dichos recursos) y, por otro, con Normas particulares (aplicación sólo en las Zonas de Protección

PEPMF la utilización, a escala provincial y con intenciones de prevalencia respecto al planeamiento municipal general, de un instrumento (Plan Especial) de planificación que jerárquicamente se sitúa en un rango inferior a las figuras del planeamiento urbanístico general. De todas formas, los PEPMF se revelaron como una fuente útil para la incipiente política ambiental andaluza (ver 3.1).

En definitiva, la primera legislatura podría sintetizarse para el caso de la política de ordenación del territorio como un período de “decepción inicial” con varias iniciativas abortadas, lo cual explica en parte, la relegación de esta política a un segundo plano en la siguiente legislatura. La ordenación del territorio se presenta al final de la primera legislatura como “perdedor”, mientras otras dos políticas se vieron potenciadas y, por tanto, se revelaron como “ganadores”; por un lado, la política de planificación económica (aprobación del Plan Económico para Andalucía de Andalucía 1984-86/PEA por *ley*, Consejero de Economía a su vez Vicepresidente de la Junta de Andalucía) y, por otro, la de medio ambiente (creación por *ley* de la Agencia de Medio Ambiente y, as u vez, dotada de un peso político notablemente alto debido a su incardinación institucional en la propia Presidencia de la Junta de Andalucía).

## **2.2. II Legislatura (1986-1990): “hibernación” y “clarificación”**

La segunda legislatura marca para la ordenación del territorio un período de crisis, en la que esta política pasa a la “hibernación” en la agenda política del Gobierno andaluz. Esto se manifiesta más claramente en el desmantelamiento de la Dirección General de Ordenación del Territorio, de modo que desaparece la ordenación del territorio como política activa dirigida a la ordenación. En su lugar se crea, mediante el Decreto 279/1986, de 8 de octubre, y limitada a tareas de estudio y asesoramiento, el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (CETU), mientras la Dirección General de Urbanismo se mantiene. En este contexto, cabe señalar también que la creación del CETU representa también un ejemplo del frecuente mimetismo administrativo de las Comunidades Autónomas respecto a los cambios organizativos en la Administración General del Estado, ya que la creación del CETU coincidió con la creación del Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR) a nivel nacional, que sucedió a la disuelta Dirección General de Acción Territorial en el seno del MOPU.

Pero como cada crisis también conduce a una catarsis, ha de resaltarse que a lo largo de esta legislatura se produce una paulatina clarificación del concepto de ordenación del territorio hacia el entendimiento en el sentido de la

---

señalados en los Catálogos, limitaciones al desarrollo de ciertas actuaciones o transformaciones urbanísticas incompatibles con la conservación de los valores naturales en cada zona). Cada uno de estos planes está acompañado por un documento complementario, el Catálogo, en el que se identifican y describen en fichas individualizados los espacios de protección especial (p.e. Paisajes Sobresalientes, Complejos Ribereños de Interés Ambiental, Paisajes Agrarios Singulares)

planificación física, de acuerdo con el modelo mayoritario de esta política pública en los demás países europeos, que la diferencian como política propia de otras políticas próximas (urbanismo, medio ambiente, planificación económica regional). Un elemento que propició esta clarificación conceptual fue la desvinculación de la acción territorial de la ordenación del territorio, traspasándola a la Consejería responsable en materia económica, en consonancia con la evolución a nivel nacional, donde el Ministerio de Economía se convirtió en el único órgano responsable en materia de incentivos económicos regionales, como consecuencia de la reforma total de estos incentivos (Ley 50/1985) que la Comunidad Europea había exigido como condición previa para el acceso de España a las ayudas de la política regional comunitaria.

El documento de ordenación del territorio más importante que se aprueba en esta legislatura son las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 1990). Este documento define el modelo territorial de la región en 15 Bases temáticas agrupadas por tres sistemas (urbano-relacional, productivo, físico-ambiental), formulando en cada caso objetivos, estrategias y acciones.<sup>11</sup> Las previsiones de las Bases, al igual que las del documento Sistema de Ciudades fueron tomadas en cuenta en el texto del Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994. De todas formas, las Bases constituyeron, debido a su bajo rango (Acuerdo), sólo un compromiso débil del Gobierno andaluz.

Por otra parte, en la II legislatura se aprobaron también el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno/PDTC (Decreto 181/1988, de 3 de mayo) y las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía/DRLA (Decreto 118/1990, de 17 de abril, del Consejo de Gobierno).<sup>12</sup> Las DRLA constituyen un marco de referencia que tiene carácter vinculante para las Administraciones Públicas en cuanto a sus objetivos (naturaleza de "Directriz"). Por un lado, establecen objetivos y criterios para las actuaciones de las políticas sectoriales y, por otro, determinaciones dirigidas a los Municipios para el desarrollo de las disposiciones de las DRLA por el planeamiento urbanístico.<sup>13</sup> No obstante, tanto el PDTC como las DRLA tuvieron escasa relevancia en la práctica (ver 3.1.)

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en relación al sistema productivo se establecieron tres bases: Zonificación de 42 unidades para la promoción económica y ordenación territorial (Base 7), formadas por agrupación de varios ámbitos funcionales del sistema de ciudades; El territorio como factor de desarrollo: estrategias de desarrollo local (Base 8) y el papel de los recursos naturales (Base 9)

<sup>12</sup> La figura del PDTC se fundamenta en la legislación urbanística preconstitucional (Ley del Suelo de 1975) y antes de la constitución de las CC..AA. se elaboraron desde la Administración General del Estado PDTC's para Andalucía, Galicia y Aragón. No obstante, estas regiones una vez constituidas como CC.AA. rechazaron estos planes como una "planificación centralista desde arriba".

El PDTC de Doñana se previó en la Ley sobre Régimen Jurídico del Parque Nacional de Doñana de 1978, y Andalucía ha sido la única Comunidad Autónoma que elaboró y aprobó un PDTC.

<sup>13</sup> LAS DLRA operan con la siguiente tipología de disposiciones: 1) Directrices, Líneas de actuación, 3) Medidas, y 4) Recomendaciones. Todas estas categorías de disposiciones se refieren, por un lado, a recursos y actividades en el litoral (Disposiciones Generales) y, por otro, a ocho unidades territoriales (Disposiciones Particulares): dunas, ramblas, playas, acantilados, marismas, estuarios, lagunas, sierras litorales.

### **2.3. III Legislatura (1990-1994): “renacimiento”**

En la tercera legislatura se produce el “renacimiento” de la ordenación del territorio como política activa de la Junta de Andalucía, creándose de nuevo una Dirección General de Ordenación del Territorio (Decreto núm. 407/1990, de 11 de diciembre). El resultado sobresaliente de esta política es la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía al final de esta legislatura (Ley 1/1994, de 11 de enero). Esta ley es, como la mayoría de las leyes aprobadas en dicha materia por las Comunidades Autónomas, esencialmente una ley reguladora de instrumentos (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio) y, por tanto, no contiene determinaciones directas de ordenación. A su vez, esta ley establece de forma definitiva en nuestra Comunidad Autónoma el entendimiento de la ordenación del territorio en el sentido de la planificación física. En lo que se refiere a aspectos institucionales y procedimentales, se desarrolla la Ley 1/1994 a través de la aprobación del Decreto 77/1994, de 5 de abril, que regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, determinándose los órganos a los que se atribuyen (posteriores modificaciones: Decretos 22/95, 102/99 y 94/2001).

Sobre la base de la nueva ley de ordenación del territorio se inicia en la tercera legislatura la planificación territorial subregional para afrontar la problemática de ordenación de las áreas metropolitanas de Andalucía, que en la actualidad son, junto a determinados tramos del litoral, los espacios donde los cambios y presiones en cuanto a los usos del suelo son especialmente rápidos y profundos. A tal efecto, el Consejo de Gobierno adopta en mayo de 1994 cinco Acuerdos para la formulación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en las siguientes aglomeraciones urbanas: Bahía de Cádiz (Acuerdo de 10 de mayo de 1994), Málaga (Acuerdo de 10 de mayo de 1994), Campo de Gibraltar (Acuerdo de 17 de mayo de 1994), Granada (Acuerdo de 24 de mayo de 1994) y Sevilla (Acuerdo de 31 de mayo de 1994).

### **2.4. IV Legislatura (1994-96): - “*eppure si muove*”**

Durante la cuarta legislatura, popularmente conocida como la legislatura de “la pinza”, los grupos de Izquierda Unida (IU) y del Partido Popular (PP) formaron en el Parlamento de Andalucía una mayoría de oposición, que controló la Presidencia de la Cámara y bloqueó durante dos años consecutivos la aprobación de los presupuestos. Además de dos años de “sequía legislativa”, se paralizaron la planificación económica<sup>14</sup> y la prevista aprobación del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (primera versión, PDIA 1994-2007).

---

<sup>14</sup> Se elaboró un documento titulado Plan de Desarrollo para Andalucía (1995-1998) que no llegó a aprobarse.



No obstante, en otros campos el Gobierno andaluz pudo avanzar, especialmente en la concertación social mediante la firma del Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva/PAEAP en febrero de 1995), que supuso un apoyo importante y una fuente de legitimación política adicional del Gobierno andaluz en un tiempo difícil. A pesar del contexto político desfavorable algo se pudo mover también en el ámbito de la ordenación del territorio (*“eppure si muove”*). Ya en el año siguiente al de la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía se decidió a iniciar la vida de uno de los instrumentos más importantes de esta Ley, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), acordando, mediante el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, la formulación de dicho plan. Además, el 9 de enero de 1996 se dieron nuevos impulsos en el terreno de la planificación territorial subregional, con la aprobación de tres Decretos que acordaron la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la comarca de la Sierra de Segura (Decreto 5/1996), del Plan de Ordenación del Territorio de la comarca del Poniente (Decreto 6/1996) y del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz (Decreto 7/1996).

## **2.5. V Legislatura (1996-2000): despegue y consecución de primeros resultados en el desarrollo normativo de la Ley 1/1994**

La quinta legislatura, que está inserta en la lógica de un Gobierno de coalición formado por el Partido Socialista Obrero de Andalucía (PSOE-A) y el Partido Andalucista (PA), supuso para la política de ordenación del territorio un período positivo, caracterizado por su despegue definitivo y el comienzo de la consecución de primeros resultados en el desarrollo normativo de la ley andaluza de ordenación del territorio (Ley 1/1994).

Como hito destaca claramente el hecho de la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), mediante el Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, que significó la aprobación del primer plan de ordenación del territorio en Andalucía sobre la base de la Ley 1/1994. Ya en el año anterior se había conseguido la aprobación del documento preparatorio de este plan, las Bases y Estrategias del POTAUG (Decreto 250/1998, de 10 de diciembre). El POTAUG, en cuya elaboración participaron los Alcaldes de cada uno de los 32 Municipios pertenecientes al ámbito de aplicación del plan, opera con la tipología de determinaciones (Normas, Directrices, Recomendaciones) establecida por la Ley 1/1994 y la aplica a los siguientes ámbitos temáticos: 1) la estructura de articulación territorial de la aglomeración (sistema de asentamientos, sistema de comunicaciones y transportes, sistema de espacios libres, redes de infraestructuras urbanas), 2) zonas sometidas a restricción de usos y transformaciones, 3) zonas sometidas a vinculación de usos, 4) zonas que deben ser objeto de mejora y regeneración ambiental y paisajística, y 5) bienes que deben ser preservados por sus valores históricos y culturales.

Otro hecho importante en esta legislatura marca la aprobación, por el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, del documento de avance del futuro Plan de

Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), las Bases y Estrategias del POTA. Este documento propone un modelo territorial de Andalucía, al que se atribuye una doble función: servir de esquema propositivo de ordenación del territorio de Andalucía (imagen final a alcanzar por el futuro POTA) y aportar un referente general para la definición y posterior desarrollo de las estrategias del Plan, así como para el conjunto de actuaciones sectoriales, tanto públicas como privadas. Las Estrategias que se plantean en este documento se refieren al sistema de ciudades (poniendo un énfasis especial en agendas de cooperación territorial a diferentes escalas: centros regionales, redes de ciudades medias, ámbitos rurales), la gestión de los recursos naturales y el paisaje, los sistemas de infraestructuras regionales básicas, la integración exterior de Andalucía y los instrumentos para la gestión territorial.

Por otra parte, se produjo una modificación del soporte administrativo de la política de ordenación del territorio, creando la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto 445/1996, de 24 de septiembre). Asimismo, se prosiguió en la tarea de la planificación subregional, aprobando el Decreto 42/1999, de 2 de marzo, para acordar la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva. También se modificó (Decreto 472/1996, de 22 de octubre) el ámbito territorial de aplicación del PDTIC de Doñana y su Entorno.<sup>15</sup> Por último, cabe señalar que en la IV legislatura se iniciaron los trabajos de redacción del Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras haberse aprobado en 1987 en dicha materia la llamada "ley puente" (Ley 1/1997, de 18 de junio), para adaptar con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de suelo y ordenación urbana.<sup>16</sup>

## **2.6. VI Legislatura (2000-2004): ¿ consolidación definitiva o nueva ralentización ?**

Respecto a la sexta legislatura se detectan indicios para plantear, con la cautela de que sólo se conoce la primera mitad de ella, la duda si asistimos a la consolidación definitiva o a una nueva ralentización de la política andaluza de ordenación del territorio.

Parece que se está poniendo la prioridad más bien en el urbanismo que en la ordenación del territorio. Así, constituye un avance importante el hecho de que el día 5 de marzo de 2002 el Consejo de Gobierno aprobó, tras varios años de trabajos preparatorios, el Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. No obstante, se obtiene la impresión de que la intensa actividad en materia urbanística desarrollada por la Dirección General de Urbanismo y

---

<sup>15</sup> Mediante esta modificación se integraron en dichos ámbitos los términos municipales de Bollullos par del Condado, Rociana del Condado y Palos de la Frontera, mientras los términos municipales de Sanlúcar de Barrameda y de Trebujena fueron excluidos.

<sup>16</sup> Esta ley se aprobó en consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, que por razones competenciales había declarado inconstitucionales, y por tanto nulos, una serie de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Ordenación del Territorio no deja recursos suficientes para atender a la ordenación del territorio.

Así, hasta la fecha (abril de 2002) sólo se han adoptado dos disposiciones normativas en materia de ordenación del territorio. La primera es un Decreto del Consejo de Gobierno para acordar la formulación de un nuevo plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, el Decreto 102/2001, de 24 de abril, referido al Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz). La segunda se refiere a la puesta en práctica del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada de 1999, creando una Comisión de Seguimiento de este plan (Orden de la Consejera de Obras Públicas y Transportes, de 4 de octubre de 2000).

### **3. La evaluación: balance de la política de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía**

#### **3.1. Valoración intrínseca: Logros y deficiencias de la política andaluza de ordenación del territorio**

El desarrollo de la política de ordenación del territorio a lo largo de seis legislaturas ha sido, con diferentes grados de intensidad, un esfuerzo continuo de los sucesivos Gobiernos autonómicos. No obstante, el balance global de esta política ha de calificarse como muy modesto, si se utilizan como parámetros de la valoración el output respecto a planes u documentos similares de ordenación del territorio aprobados, la implementación real de dichos planes y el grado de su cumplimiento por parte de sus destinatarios. El rendimiento institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto al desarrollo de su competencia plena en materia de ordenación del territorio ha sido bajo, lo cual contrasta fuertemente con los niveles de rendimiento bastante superiores obtenidas en las políticas referidas a las competencias en materia de sanidad, educación y medio ambiente así como en la actividad de planificación económica y la concertación con los agentes económicos y sociales.<sup>17</sup>

En primer lugar, ha de señalarse la lentitud del output legislativo, teniendo presente que la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio ha sido la primera en transferirse hace ya 23 años, en 1979 al entonces Ente preautonómico de Andalucía. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía se aprobó relativamente tarde en 1994, siendo Andalucía la undécima de las 17 Comunidades Autónomas en aprobar una ley en dicha materia. En cuanto al urbanismo, han transcurrido ya 20 años de

---

<sup>17</sup> Respecto a los sectores de sanidad, educación y medio ambiente natural pueden verse las valoraciones expresadas en A. Porras Nadales y M.Zafra Víctor, M. 2002: La implementación de las competencias de la Junta de Andalucía.

En lo que respecta a la planificación económica, y sin entrar aquí en el tema de la valoración de los contenidos y resultados de los planes económicos realizados por el Gobierno autonómico andaluz, Andalucía ha sido entre todas las Comunidades Autónomas la que más planes económicos ha ejecutado (cuatro planes, el quinto está a punto de aprobarse). Asimismo, ha sido la Comunidad Autónoma que más ha apostado por la concertación de sus políticas económicas con los agentes económicos y sociales más representativos (cinco Pactos o Acuerdos de concertación social firmados).

autonomía sin una Ley propia en dicha materia, y se tenía que llegar hasta la sexta legislatura para poner en camino una solución de este déficit.

Respecto al output de planes, ha de señalarse que han transcurrido 20 años de autonomía y todavía Andalucía sigue su desarrollo territorial sin disponer como marco de referencia un Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Si prosigue la tardanza en aprobar este plan se corre el serio peligro de que los numerosos planes sectoriales u horizontales de la Junta de Andalucía, ya aprobados y en fase de implementación, empiezan a hacerse cargo de la "dimensión territorial", desde su óptica y según sus criterios, de modo que en su momento y "a posteriori" el POTA tendrá una capacidad limitada para orientar las actuaciones sectoriales con incidencia territorial. De los planes de ordenación de ámbito subregional hasta la fecha sólo se ha aprobado uno, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada de 1999. En este contexto, es especialmente criticable que la aglomeración urbana de Sevilla, la cuarta en habitantes de España y, a su vez, capital y área metropolitana más grande de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sigue, a pesar de los múltiples esfuerzos invertidos en ello, careciendo de un plan de este tipo.

La eficacia en la práctica de los pocos documentos planificadores aprobados ha sido, salvo excepciones (ver abajo), escasa. Así lo ponen de manifiesto la suerte que han corrido las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (DRLA), los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PEPMF) y el Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) de Doñana y su Entorno. El planeamiento urbanístico municipal mayoritariamente no ha tomado en cuenta estos documentos. En cuanto a las DRLA, su incumplimiento, no sólo por el planeamiento urbanístico sino por la propia Administración de la Junta de Andalucía, fue objeto de una fuerte crítica en un Informe específico del Defensor del Pueblo Andaluz, al que se remite para profundizar en este tema.<sup>18</sup> En el caso de los PEPMF habría que matizar algo la valoración crítica, ya que sus contenidos tuvieron una utilidad para la futura práctica de la política ambiental andaluza, aportando, por un lado, una primera codificación de los recursos y valores naturales presentes en Andalucía y, por otro, una selección en sus ocho catálogos de 410 lugares de interés natural de alrededor de un 27,3% del territorio regional, de la cual la posterior Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía seleccionó un número menor de lugares (82) equivalente a un 17,5 % del territorio regional<sup>19</sup>.

Evidentemente, las deficiencias de la política andaluza de ordenación del territorio señaladas anteriormente no suponen que no haya habido determinados logros alcanzados por dicha política. En cada balance que no

---

<sup>18</sup> Ver *Defensor del Pueblo Andaluz*, 1995: "Ordenación y protección de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía", aprobadas por el Decreto 118/1990, de 17 de abril, Sevilla.

<sup>19</sup> Ver F. Zoido Naranjo, F. 2001: Andalucía, cohesión y diversidad territorial, ponencia presentada en las I. Jornadas sobre Ordenación Territorial y Urbanística en Andalucía y Norte de Marruecos., Tetuán mayo de 2001, pp. 14 y 15.

quiere pecar de ser desequilibrado han de identificarse tanto las “luces” como “las sombras”.

En este sentido, cabe señalar que el documento “Sistema de Ciudades”, un documento que no tuvo carácter de plan, influyó en la práctica de varias planificaciones sectoriales: el primer Plan General de Carreteras de Andalucía de 1987, el Mapa de Atención Primaria de Servicios Sanitarios, el Mapa Escolar de Andalucía, el Plan-Guía de Instalaciones Deportivas y el Mapa de Servicios Sociales. El citado Plan de Carreteras fue elaborado conjuntamente por la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General de Ordenación del Territorio y el diseño de Red Principal de Carreteras de la Comunidad Autónoma en este plan siguió las previsiones contenidas en el documento Sistema de Ciudades.

Por su parte, el documento Bases y Estrategias del POTA, aprobado en 1999, orientó con su modelo territorial para Andalucía las previsiones de las políticas sectoriales recogidas en el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía/PDIA 1997-2007, aprobado en 1999 (Decreto 108/1999, de 11 de mayo). Esta adecuación del PDIA a las previsiones de la política de ordenación del territorio es un hecho que no se debe infravalorar, teniendo en cuenta que en España los planes sectoriales en muchas ocasiones se diseñan y ejecutan “al margen o en manifiesto incumplimiento de lo dispuesto por los instrumentos de ordenación del territorio y urbanística” (Zoido, 2001)<sup>20</sup>.

Si el número de planes de ordenación del territorio en elaboración es un indicador para la voluntad planificadora de una Comunidad Autónoma, entonces ésta puede calificarse alta en el caso de Andalucía. Detrás del País Vasco, Andalucía es actualmente la Comunidad Autónoma con más planes de ordenación del territorio en fase de elaboración: el POTA y diez planes de ámbito subregional (sólo se contemplan los planes cuya formulación ya ha sido decidido por el Consejo de Gobierno). Estos planes subregionales se refieren a cuatro ámbitos metropolitanos (Sevilla, Málaga, Cádiz, Campo de Gibraltar), cuatro ámbitos costeros (Costa Noroeste de Cádiz, Poniente Almeriense, Litoral Occidental de Huelva, La Janda), un espacio natural protegido (Ámbito de Doñana) y un espacio rural del interior (Sierra de Segura).<sup>21</sup>

Asimismo, y sobre todo desde la creación del Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (CETU) en 1986, Andalucía hizo un esfuerzo respetable en cuanto a la producción de un gran número de estudios, informes y diagnósticos para

---

<sup>20</sup> Ver F. Zoido Naranjo, F. 2001: Andalucía, cohesión y diversidad territorial, ponencia presentada en las I. Jornadas sobre Ordenación Territorial y Urbanística en Andalucía y Norte de Marruecos., Tetuán mayo de 2001, p. 13.

<sup>21</sup> La Comunidad Autónoma vasca tiene aprobadas (citación en abril de 2002) sus Directrices de Ordenación Territorial de ámbito regional y cuatro de los 25 Planes Territoriales Sectoriales (PTS), contemplados en su ley de ordenación del territorio: Plan de Ordenación de las Márgenes de Ríos y Arroyos, Plan General de Carreteras de la CAV, Plan Territorial de Carreteras de Araba y Plan Territorial de Carreteras de Bizkaia. En elaboración se encuentran: 8 PTS (p.e. Ordenación del Litoral, Energía Eólica, Creación de Suelo para Actividades Económicas) y todos los 25 previstos Planes Territoriales Parciales (PTP) previstos para las 25 Áreas Funcionales.

profundizar en el conocimiento de la realidad territorial andaluza, y sin duda pertenece a las Comunidades Autónomas que más iniciativa y producción han tenido en este campo. Como un hecho positivo puede destacarse también, que con el apoyo prestado por la Junta de Andalucía a la redacción del planeamiento urbanístico se ha dado un gran avance en cuanto al incremento del número de Municipios con una figura de planeamiento aprobado. Hoy apenas quedan partes del territorio andaluz sin planeamiento urbanístico (Plan General Municipal/PGM, Normas Subsidiarias/NNSS o Delimitación del Suelo Urbano/DSU). Según los datos del Inventario del Planeamiento Urbanístico Vigente en Andalucía, en abril de 2001 un 88 % de los 770 Municipios, correspondientes a un 94 % de la superficie y a un 99 % de la población de Andalucía, estuvieron cubiertos por una de las figuras del planeamiento urbanístico. En 1981, un año antes de iniciarse el Gobierno autonómico sólo un 44 % de los Municipios disponían de una figura de planeamiento urbanístico, porcentaje que ya en 1991 se había elevado a un 66 %.

### **3.2. Valoración comparada: *Benchmarking* de la política andaluza de ordenación del territorio respecto a las demás Comunidades Autónomas y otras regiones europeas**

El rendimiento más que modesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto a la política de ordenación del territorio no es un hecho singular, sino refleja, como demuestran las siguientes líneas, la situación general de esta política en el Estado de las Autonomías.

Hasta abril de 2002 todas las 17 Comunidades Autónomas, excepto Extremadura, han aprobado al menos una vez una ley en materia de ordenación del territorio. Pioneros en la tarea legislativa fueron las Comunidades Autónomas de Cataluña (Ley 23/1983) y Madrid (10/1984), pero la mayoría de las leyes se aprobaron a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado. En cuatro Comunidades Autónomas la respectiva ley de ordenación del territorio ya ha sido objeto de una reforma (ver el cuadro 1).

Pero con esta cobertura legislativa casi completa contrasta fuertemente la ausencia de planes de ordenación del territorio para la mayor parte del territorio de España. Hasta la misma fecha sólo han llegado a aprobarse 13 planes de ordenación del territorio. Éstos corresponden a ocho Comunidades Autónomas y su aprobación se realizó sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, de modo que, en las Comunidades Autónomas transcurrieron, por regla general, tres legislaturas hasta que se inició la aprobación de los primeros planes de ordenación del territorio. Si bien es cierto que la planificación territorial por su naturaleza es un proceso complejo y costoso en tiempo, se observa que el proceso de elaboración de los planes de ordenación del territorio es con frecuencia excesivamente lento. Por ejemplo, en Cataluña, Comunidad Autónoma a la que se suele atribuir un alto nivel de eficiencia administrativa, transcurrieron doce años, desde la fecha de aprobación de su ley en dicha materia, hasta la aprobación en 1995 de su plan de ordenación del territorio de ámbito regional (ver los cuadros 1 y 2).

A escala regional actualmente están en vigor cinco planes de ordenación del territorio que se refieren a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cataluña, País Vasco, Aragón y Baleares (ver el cuadro 2). Todos los demás planes territoriales aprobados son de ámbito subregional, pudiéndose destacar aquí, además del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración de Granada (Decreto 244/1999), los Planes Insulares de Ordenación Territorial aprobados para Lanzarote (Decreto 63/1991), Gran Canaria (Decreto 7/1995), Hierro (y Decreto 132/1995 y Decreto 72/2000) y Fuerteventura (100/2001) y las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y su Entorno (Decreto 206/2001). Desde un punto de vista cualitativo y de desarrollo sostenible, es un hecho preocupante que dentro de esta planificación territorial subregional las áreas metropolitanas españolas hoy por hoy no cuentan con planes aprobados. Además del ya comentado caso de Sevilla, en ninguna de las demás grandes áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao) está actualmente en vigor un plan de ordenación del territorio metropolitano, a pesar de que no han faltado esfuerzos para elaborar este tipo de planes.<sup>22</sup> Un ejemplo ofrece a tal respecto el Pla Territorial Metropolità de Barcelona (/PTMB), cuya elaboración, después de 10 años de trabajo, se dio por concluida a finales de 1998, pero que sigue hasta hoy sin aprobación.

Centrándonos en la escala regional, se confirma que hasta la fecha únicamente (exceptuando Baleares) las Comunidades Autónomas del Norte peninsular han demostrado su capacidad de aprobar un plan de ordenación del territorio, con ciertos matices, una situación similar al caso italiano.<sup>23</sup> Sin poder entrar aquí en una explicación rigurosa de esta concentración de la capacidad planificadora en las Comunidades Autónomas del Norte, que habría que tener en cuenta las diferencias entre las Comunidades Autónomas en cuanto a experiencia histórica, nivel de desarrollo socioeconómico y cultura político-administrativa, se podrían plantear como hipótesis iniciales que en los casos del País Vasco y Cataluña, la mayor atención prestada a la ordenación del territorio tiene que ver, probablemente y sin perjuicio de otras variables explicativas, con tres factores: 1) la alta presión sobre el suelo en estas dos Comunidades, como consecuencia de una densidad poblacional relativamente alta y la presencia de dos grandes áreas metropolitanas (Barcelona, Bilbao) en su territorio, 2) el valor que generalmente se suele atribuir al territorio en la ideología nacionalista, que en ambas Comunidades Autónomas a través de los partidos nacionalistas tiene capacidad de decisión gubernamental, y 3) quizás la cercanía geográfica y, hasta cierto punto, también cultural a los países del Norte de Europa, que facilita el contacto y la receptividad respecto a políticas que, como la ordenación del territorio, encuentran en estos países su mayor grado de desarrollo y madurez.

---

<sup>22</sup> Una excepción es, con ciertas reservas, Valencia dónde están en vigor las Normas de Coordinación Metropolitana de 1988 aprobadas por la Generalitat Valenciana. Su finalidad es la ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal, no obstante, no pueden ser consideradas como un auténtico plan de ordenación del territorio metropolitano.

<sup>23</sup> En este contexto se pone de manifiesto una cierta analogía con el caso de Italia, donde el conocido estudio sobre las regiones italianas (*“La pianta e le radici”*, Bologna 1985) del politólogo norteamericano R. Putnam (y otros) confirmó que las Regiones del Norte y Centro de este país habían conseguido un mayor rendimiento en los ámbitos de la programación económica y planificación territorial que las Regiones del Sur.

En la valoración comparada con sus homólogos europeos las Comunidades Autónomas ocupan un lugar modesto, si se utiliza como criterio el número de planes de ordenación del territorio (regionales y subregionales) aprobados (fecha de referencia: abril de 2002). Si bien es cierto que en España se han aprobado hasta la fecha más planes de ordenación del territorio que en Portugal<sup>24</sup>, no lo es menos que las Comunidades Autónomas quedan muy lejos de los Länder alemanes (*Raumordnungsplan, Landesentwicklungsprogramm*) y Cantones suizos (*Richtplan*) que todos cuentan con un plan de ordenación del territorio de ámbito regional aprobado<sup>25</sup>. Asimismo todas las doce Provincias holandesas han aprobado un plan de ordenación del territorio (*streekplan*), y en el Reino Unido para la mayoría de las unidades de planificación subregional de Inglaterra, Gales y Escocia están en vigor planes de ordenación del territorio (*Structure Plans*)<sup>26</sup>. “Grosso modo” la situación actual en España es comparable a la que existe en Italia y Austria,<sup>27</sup> donde menos de la mitad de las Regiones y Länder respectivamente tienen aprobados un plan de ordenación del territorio a escala regional, aunque en ambos casos, especialmente el de Italia, existe un número mayor de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que en España.

En definitiva, todos los datos empíricos confirman que la ordenación del territorio en España no es una política que “quita el sueño” a los políticos autonómicos, sino que ocupa más bien un papel de “cenicienta” entre las políticas públicas de las Comunidades Autónomas. Tras el ejercicio de su competencia legislativa plena en dicha materia mediante la aprobación de la respectiva ley, poco más se ha hecho por las Comunidades Autónomas a lo largo de ya dos décadas de gobierno autonómico. Apenas existen planes de ordenación del territorio aprobados, y la evaluación de los resultados e impactos generados por este tipo de planes hoy por hoy es una tarea prácticamente imposible. Así, la ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías es una política que no ha conseguido despegar de su fase inicial (implantación en el organigrama administrativo, aprobación de leyes reguladoras de los instrumentos de la ordenación del territorio) para entrar en la

---

<sup>24</sup> En Portugal, donde en la parte continental no existen regiones político-administrativas sino sólo regiones de planificación, los planes de ordenación del territorio aprobados son un plan regional (*PROT do Algarbe*) y tres planes subregionales (*PROT da Zona Envolvente do Douro, PROT da Zona Envolvente das Barragens da Aguieira, Coiço e Fronhas* y *PROT do Litoral Alentejano*) que juntos cubren una muy reducida parte del territorio portugués. Asimismo la región autónoma de Madeira también cuenta con un plan de ordenación del territorio (POTRAM).

<sup>25</sup> En Alemania (16 Länder), en todos los Länder de gran extensión territorial existe una cobertura completa del territorio regional por planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (*Regionalplan*).

<sup>26</sup> Además, en Gales y Escocia, regiones que cuentan desde 1999 con Gobiernos propios, se están preparando actualmente también documentos de planificación a escala regional (*Wales Spatial Plan, National Spatial Framework for Scotland*)

<sup>27</sup> En Italia (20 regiones), existe actualmente un plan de ordenación del territorio de escala regional aprobado en las Regiones de Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto, Toscana, Marche, Abruzzo así como en la Provincia Autónoma de Trento, que junto con la Provincia Autónoma de Bolzano ejerce las competencias atribuidas a la Región Trentino-Alto Adige. Por su parte, no pocas Provincias italianas han aprobado un plan de ordenación del territorio de escala subregional (*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*).

En Austria (10 Länder), un plan de ordenación del territorio de nivel regional han aprobado los Länder de Salzburgo, Burgenland, Estiria, Baja Austria (Estrategia de Desarrollo Territorial) y Viena (PGOU).



decisiva fase de generar “productos” visibles por los ciudadanos (sobre todo, planes de ordenación del territorio) y, por tanto, la conclusión (Benabent 1999) de que la ordenación del territorio es una política pública aún por consolidar en el España no sólo es plenamente acertada sino, a su vez, una apreciación muy moderada ante la inercia o lentitud excesivas de la mayoría de las Comunidades Autónomas en una materia considerada como uno de los ámbitos competenciales clásicos de las Regiones con autonomía política y/o administrativa.<sup>28</sup>

**Cuadro 1: Leyes de ordenación del territorio aprobadas por las Comunidades Autónomas (situación en abril de 2002)**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Nombre y fecha de aprobación de la ley (1)</b>
Andalucía	Ley 1/1994, 11 enero, de Ordenación Territorial
Aragón	Ley 11/1992, 24 noviembre, de Ordenación del Territorio
Asturias	Ley 1/1987, 30 marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial
Baleares	Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial; Ley 14/2000, 21 diciembre, de Ordenación Territorial
Canarias	Ley 1/ 1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación; Decreto Legislativo 1/2000, 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales; Ley 61/2001, 23 julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo
Cantabria	Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial; Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo
Castilla-La Mancha	Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
Castilla y León	Ley 10/1998, 5 diciembre, de Ordenación del Territorio
Cataluña	Ley 23/1983, 21 noviembre, de Política Territorial
Comunidad Valenciana	Ley 6/1989, 7 julio, de Ordenación del Territorio
Extremadura	(sin ley)
Galicia	Ley 10/1995, de 23 de noviembre de Ordenación del Territorio

<sup>28</sup> M. Benabent 1999: La ordenación del territorio en España. Una función aún por consolidar, en: Cuadernos Económicos de Granada, nº 10, pp.58-71.

Madrid	Ley 9/1995, 28 marzo, de Medidas de Política Territorial; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (modifica en parte la Ley 9/1995)
Murcia	Ley 4/1992, 30 julio, de Ordenación y Protección del Territorio
Navarra	Ley Foral 10/1994, 4 julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
País Vasco	Ley 4/1990, 31 mayo, de Ordenación del Territorio
La Rioja	Ley 10/1998, 2 julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo

1) En algunas Comunidades Autónomas también se ha aprobado por ley el correspondiente plan de ordenación del territorio de ámbito regional; estas leyes figuran en el cuadro 2.

**Cuadro 2: Planes de ordenación del territorio de ámbito regional aprobados por las Comunidades Autónomas (situación en abril de 2002)**

Comunidad Autónoma	Nombre y fecha de aprobación del plan
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación Territorial de Asturias (Decreto 11/1991 de 24 de enero)
Cataluña	Plan Territorial General de Cataluña (Ley 1/1995, de 16 de marzo)
País Vasco	Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (Decreto 28/1997, de 11 de febrero)
Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (Ley 7/1998, de 16 julio)
Baleares	Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (Ley 6/1999, de 3 de abril, Ley 9/1999, de 6 de octubre, de modificación de la Ley 6/1999)

**3.3. La ordenación del territorio tiene mayores dificultades de formulación e implementación que otras políticas públicas**

Las razones por las que en el Estado autonómico la ordenación del territorio aún no se ha perfilado como una política pública desarrollada y consolidada residen, en parte, en la existencia de un conjunto de características específicas de esta política que suponen para ella mayores dificultades de formulación e implementación que en el caso de otras políticas públicas, Estas características

están presentes, con mayor o menor intensidad, en todos los países que practican la ordenación del territorio como función pública de modo que se trata de dificultades generales o universales.

En este sentido, ha de señalarse en primer lugar, que la ordenación del territorio es una política compleja que por su carácter integral-horizontal tiene un difícil encaje en el clásico modelo de organización administrativa y decisión política fuertemente sectorializado. Su formulación e implementación requiere un gran esfuerzo de coordinación, tanto en sentido horizontal (interdepartamental) como en sentido vertical (interadministrativa) y una gran capacidad de comunicación y negociación, debido al amplio espectro de Administraciones públicas y agentes privados con actuaciones de incidencia territorial que son destinatarios de las determinaciones (normas, directrices, recomendaciones) de esta política.

En segundo lugar, ha de tenerse presente que la política de ordenación del territorio es una política “sin dinero”, es decir, suele operar con planes normativos y, normalmente, no tiene un carácter inversor como las políticas sectoriales.<sup>29</sup> Por ello, la ordenación del territorio, a diferencia de muchas políticas sectoriales (p.e. la política agraria), tampoco es una política que cuenta con el apoyo de grupos de presión específicos y poderosos. Si bien existe un interés colectivo de la sociedad en la ordenación del territorio, tal y como ponen de manifiesto los objetivos establecidos en las leyes de ordenación del territorio que justifican la necesidad y relevancia de dicha política, la ordenación del territorio, generalmente, no tiene grupos de interés concretos en su favor, que ejerciendo un *lobbying* reivindican constantemente de las Administraciones Públicas una gestión eficaz en dicha materia<sup>30</sup>

En tercer lugar, la ordenación del territorio es una política poco visible, una política sin una imagen pública definida. Sólo pocas veces, recibe la atención de los medios de comunicación y ciudadanos, y muchos políticos desconocen la existencia de dicha política o la confunden con otras políticas próximas a ella. En parte esto tiene que ver con el horizonte temporal a medio-largo plazo requerido para la consecución de los objetivos de dicha política y el alto grado de abstracción de muchos de ellos, lo cual explica que dicha política sea menos visible y palpable para la opinión pública que otras políticas cuyas actuaciones ofrecen resultados más inmediatos o concretos.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Una excepción constituye el modelo francés de ordenación del territorio, donde el *aménagement du territoire* es una combinación de la planificación territorial física con la política económica regional. También en el *regional planning* del Reino Unido y, de forma creciente, en la planificación territorial holandesa y austriaca existe una considerable conexión de la planificación física con la política de desarrollo económico regional.

<sup>30</sup> Sólo en algunos casos determinados grupos incluyen argumentos de la ordenación del territorio en el discurso de sus reivindicaciones: grupos ecologistas o iniciativas ciudadanas interesadas en la preservación de los valores ambientales, minoristas amenazadas por la instalación de grandes superficies comerciales, agricultores, *private business* (USA) interesado en conservación de áreas verdes (recreo, calidad de vida, imagen corporativa).

<sup>31</sup> Ha de añadirse que en ocasiones sí existe una imagen de la O.T. pero entendiéndola exclusivamente como el “brazo prolongado” del planeamiento urbanístico y en sentido negativo (“política para reducir y, por tanto, encarecer el suelo edificable”, “política que frena proyectos de desarrollo económico”).

En definitiva, se pone de manifiesto que el desarrollo de la política de ordenación del territorio en Andalucía y, en mayor o menor grado, la mayoría de las demás Comunidades Autónomas ha sido hasta la fecha muy escaso, y que este escaso desarrollo se debe también a la existencia de determinadas características “universales” de dicha política señaladas anteriormente que dificultan considerablemente su formulación e implementación. Así, el análisis efectuado corrobora que en el Estado de las Autonomías la política de ordenación del territorio no pertenece, siguiendo el esquema de clasificación de Porras Nadales y Zafra Victor (2002), al bloque de las políticas públicas más “fáciles” a desarrollar,<sup>32</sup> sino al grupo de las políticas públicas “más difíciles”, que “implican una incidencia más difusa sobre el tejido social, con proyecciones de tipo regulativo, desarrollo de instrumentos más complejos de diálogo con grupos sociales organizados, presencia activa en la esfera del gobierno multinivel, y uso de instrumentos normativos de mayor complejidad”.

No obstante, la existencia de características de *policy* que suponen dificultades de tipo general o universal no puede ser una explicación suficiente para el escaso desarrollo de la ordenación del territorio en Andalucía y en las Comunidades Autónomas en general. Deben considerarse otros factores para explicar por qué en otros países europeos en el contexto de las mismas dificultades la ordenación del territorio al menos ha conseguido a establecerse como una política consolidada en términos de su output medible en leyes u otras normas aprobadas y planes, programas u otros instrumentos de ordenación del territorio aprobados e implementados.

En este sentido, se observa que en Alemania, Suiza, Holanda y el Reino Unido el output legislativo y de planes y otros instrumentos ha sido cuantitativamente mayor que en el Estado de las Autonomías y su desarrollo en el tiempo ha sido más rápido.<sup>33</sup> Por ejemplo, los Länder alemanes (excepto los orientales) ya han elaborado a lo largo de la década de los noventa su tercera generación de planes de ordenación del territorio y, actualmente, en Suiza algunos de los Cantones también ya están elaborando su tercer plan de ordenación del territorio. Igualmente, en estos países dentro de cada región y en cuanto a las regiones en su conjunto se ha alcanzado una cobertura completa del territorio regional/nacional por planes de ordenación del territorio. También el grado de implantación y el rango otorgado a la política de ordenación del territorio en el organigrama de la respectiva Administración regional es superior que en España. También existe en estos países (y también en Francia) a nivel regional y nacional un considerable número de instituciones de asesoramiento (Consejos Asesores) y organismos de investigación para el análisis y la

---

<sup>32</sup> Ambos autores identifican el bloque de políticas más “fáciles” a desarrollar con aquellas competencias (p.e. en materia de sanidad, educación o medio ambiente natural) de las CC.AA. “que pueden ejercitarse desde el ámbito del propio sector público, implicando una dimensión prestadora-intervencionista (o acaso de tipo prohibicionista, como en el sector del medio ambiente natural) “ así como “una movilización de recursos propios de la administración autonómica y un tipo de regulación más o menos ajustada a perfiles “clásicos” o característicos del Estado de Bienestar”.

<sup>33</sup> Ver a tal respecto A. Hildenbrand Scheid, 1996: Política de ordenación del territorio en Europa, Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.

planificación del desarrollo territorial que actúan como importantes *think tanks* para el diseño de la política de ordenación del territorio, mientras en España este tipo de instituciones prácticamente no existen o, incluso, en su momento fueron desmantelados (p.e. el ITUR).

¿ Por qué entonces en otros países la política de ordenación del territorio pudo alcanzar un mayor grado de desarrollo y consolidación que en el Estado de las Autonomías? La respuesta no puede ser monocausal sino que es compleja y han de considerarse varios factores. Uno de ellos es, seguramente, la mayor conciencia ambiental que existe en las sociedades en estos países, ya que no todas, pero muchas de las cuestiones tratadas por la ordenación del territorio tienen una dimensión ambiental. Otro factor explicativo, es el hecho de que estos países han iniciado y alcanzado el desarrollo de su Estado de bienestar históricamente bastante antes que España, de modo que ya a partir de las décadas de los sesenta y setenta las clásicas políticas de bienestar (salud, educación, seguridad social, etc.) estaban “bien atendidas” de modo que otros temas más relacionados con la calidad que con el nivel de vida, entre ellos medio ambiente, ordenación del territorio y cultura/ocio, pudieron adquirir una creciente importancia en la agenda política. Un tercer factor explicativo sería, a mi juicio, el mayor grado de madurez o modernización de las Administraciones públicas en los países señaladas, que se refleja en su mayor voluntad y capacidad de aplicar no sólo los enfoques y herramientas de la nueva gestión pública<sup>34</sup> sino también de manejar con cierta eficiencia y eficacia políticas horizontales tan difíciles como, por ejemplo, la política de ordenación del territorio. Junto a estos factores más bien de tipo general, existen otros más ligados a la situación concreta de un determinado país, que explican por qué en el conjunto de las políticas públicas la ordenación del territorio recibe en algunos casos una mayor atención que en la España actual. Pueden señalarse en este contexto los casos de Holanda y Suiza, dos de los países más pequeños de Europa y con una densidad poblacional muy superior a la de España, lo cual explica que en ambos casos la presión sobre el suelo es enorme y mucho mayor que en España y, por tanto, las políticas de urbanismo y ordenación del territorio adquieren una relevancia superior en la sociedad y la vida política de estos países. En el caso de Holanda se añade que la necesidad de ordenar y gestionar eficaz y prudentemente el territorio forma parte de la historia e identidad nacional, ya que gran parte del territorio de este país se lo tuvieron ganar los holandeses durante siglos con gran esfuerzo del mar.

En suma, a la vista de los anteriores factores explicativos resulta probable (y sería deseable) que la política de ordenación del territorio recibirá en el futuro en Andalucía y, en general, en las Comunidades Autónomas una mayor atención en la agenda política y alcanzará un mayor grado de desarrollo y consolidación, en la medida en que aumenten la conciencia ambiental-territorial de la sociedad y sus demandas por parámetros cualitativos de la calidad de vida, se culmine el desarrollo de las clásicas políticas de bienestar y se progrese en el proceso de una verdadera modernización de las Administraciones públicas.

---

<sup>34</sup> Ver sobre este tema Bañón, R./Carrillo, E. (comps.) 1997: La nueva Administración pública, Madrid.

Teniendo en cuenta el déficit de experiencias en cuanto a la implementación de la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas (¿cuantos planes de ordenación del territorio realmente han llegado a ser aplicados?), y por otros motivos, es aconsejable que en este camino hacia la paulatina consolidación de la ordenación del territorio como política pública en Andalucía y el Estado autonómico se efectúe también, sin caer en un mimetismo equívoco, un aprendizaje de las “mejores prácticas” obtenidas en regiones y países que aportan la experiencia más avanzada en el campo de la política de ordenación del territorio. En este sentido, y partiendo de la evolución y las tendencias emergentes de la política de ordenación del territorio en los países europeos, se presentan a continuación cinco propuestas que el autor de estas líneas considera de interés para la mejora del rendimiento (*performance*) de la Junta de Andalucía en el ámbito de la política de ordenación del territorio.

#### **4. Propuestas para la mejora del rendimiento (*performance*) de la Junta de Andalucía en el ámbito de la política de ordenación del territorio**

##### **4.1. Crear la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**

La política de ordenación del territorio requiere para su eficacia óptima en la práctica unos presupuestos administrativos adecuados.

Actualmente (situación en abril de 2002), la incardinación de la ordenación del territorio en una Consejería de Obras Públicas y Transportes o, en su caso, de Política Territorial, es el modelo de organización administrativa dominante, ya que se aplica en trece de las diecisiete las Comunidades Autónomas.

Teóricamente, la adscripción de la ordenación del territorio a la Consejería de Obras Públicas tendría la ventaja de “integrar ya de forma interna (“en la propia casa”) los criterios de la Dirección General de Ordenación del Territorio en las políticas infraestructurales de incidencia territorial (carreteras, obras hidráulicas, etc.) llevadas a cabo por otras Direcciones Generales de la misma Consejería. Sin embargo, las ventajas de esta coordinación interna sólo pueden producirse cuando el propio Consejero de Obras Públicas tenga un “papel fuerte” dentro del Gobierno y considere en su agenda política la ordenación del territorio como una tarea relevante y cuando las Direcciones Generales responsables de políticas infraestructurales estén dispuestas a asumir en sus actuaciones los criterios de la política de ordenación del territorio. A tal respecto, las experiencias, tanto en España como en los demás países que practican la ordenación del territorio como política pública no son muy esperanzadoras. La tónica general suele ser, por una parte, que las Direcciones Generales responsables de políticas infraestructurales se imponen y, con frecuencia, consiguen aislar a la Dirección General de Ordenación del Territorio y, por otra parte, los Consejeros o Ministros dan preferencia en su agenda a las actuaciones en las políticas infraestructurales, ejecutoras de grandes

inversiones y cuyos resultados (p.e. viviendas o kilómetros de carreteras construidas) el electorado visualiza con mayor facilidad que el esfuerzo “gris y silencioso” de la planificación territorial.

Frente a este modelo, se propone crear dentro de la Administración autonómica andaluza la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Esta unidad de la gestión administrativa entre las políticas de medio ambiente y ordenación del territorio sería coherente con el incremento del peso de las cuestiones medioambientales dentro de los planes de ordenación del territorio durante los últimos 15 años y, sobre todo, aportaría una mayor coordinación y potenciación mutua (efecto sinérgico) entre ambas políticas que comparten rasgos comunes (enfoque sistémico, orientación a largo plazo y carácter horizontal/plurisectorial). Asimismo, resultaría más fácil hacerles ver a los ciudadanos que la ordenación del territorio mucho tiene que ver con la preservación del medio ambiente y que a tal fin realiza una importante contribución propia y específica al desarrollo sostenible.<sup>35</sup> De este modo y contando con una concienciación ambiental creciente entre los ciudadanos andaluces, la hasta la fecha apenas conocida función pública de ordenación del territorio podría darse a conocer mejor y ganar una imagen pública.

Por las anteriores ventajas y otros motivos, la incardinación de las políticas de medio ambiente y ordenación del territorio en un Ministerio o una Consejería conjunta es desde hace mucho tiempo el modelo organizativo dominante en los Länder alemanes.<sup>36</sup> Asimismo, este modelo se perfila como el preferente y emergente también en otros países (p.e. a nivel nacional en Francia)<sup>37</sup> y ya en cuatro Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Canarias y Cantabria).

#### **4.2. Agilizar los procesos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio**

Hasta la fecha la planificación territorial en Andalucía se ha caracterizado por una extrema lentitud, por lo cual la agilización de los procesos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio debería convertirse en una prioridad política absoluta en nuestra Comunidad Autónoma. Ofrecer a los

---

<sup>35</sup> Los instrumentos de la planificación territorial contribuyen al desarrollo sostenible mediante determinaciones referidas a: 1) zonificaciones destinadas a la preservación y mejora de los recursos naturales y del patrimonio paisajístico-ambiental, 2) la red de espacios libres a escala regional y subregional/metropolitano (desarrollo, conservación y regeneración de los elementos configuradores de dicha red), 3) la construcción de un sistema urbano policéntrico y equilibrado (reducción de los efectos externos negativos de un modelo policéntrico), 4) un modelo integrado de desarrollo urbano y de transporte (densificación del crecimiento urbanístico a lo largo de los ejes y en las paradas del transporte público), 5) el principio del *infilling*, de acuerdo con el enfoque de la “ciudad compacta” (preferencia por el uso de suelos sobrantes o la reutilización de suelos abandonados en el interior de las ciudades, a fin de limitar el consumo de suelo nuevo en las zonas suburbanas y rururbanas a lo absolutamente necesario), y 6) el establecimiento de usos mixtos en espacios pequeños, para reducir los flujos y distancias del transporte (ciudad de los recorridos cortos).

<sup>36</sup> Pionero en este modelo organizativo ha sido el Land de Baviera donde desde el año 1970 y sin interrupción hasta hoy existe el Ministerio para el Desarrollo Territorial y el Medio Ambiente.

<sup>37</sup> *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.*

ciudadanos cuanto antes “productos visibles” de la política de ordenación del territorio, es decir planes territoriales aprobados y con ejecución iniciada, es una cuestión clave, porque una política que continua sin conseguir estos “productos” no sólo pierde credibilidad y corre el peligro de ser “arrinconada” definitivamente sino también genera una imagen corporativa negativa y, por tanto, la deslegitimación política de la Junta de Andalucía por su escasa eficacia en una materia que se considera un ámbito competencial clásico de los Gobiernos regionales.<sup>38</sup>

En este sentido es imprescindible que se aprueben todavía en la VI legislatura el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y, al menos, todos aquellos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la “primera generación”, es decir, en elaboración desde 1994, que se refieren a las grandes aglomeraciones urbanas. Con prioridad debería aprobarse el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, ya que los primeros intentos de coordinar y compaginar la planificación urbanística-territorial en este espacio metropolitana se remontan al año 1984 y han quedado hasta hoy prácticamente sin éxito.<sup>39</sup> Es aconsejable aprovechar la actual coyuntura favorable para la planificación, ya que en estos momentos la ciudad de Sevilla y su zona de influencia es objeto de tres procesos de planificación en marcha (Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla POTAUS, Plan Estratégico Sevilla 2010, Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla) que reciben una atención a nivel político, en los medios de comunicación y también por parte de los ciudadanos.

Por último, ha de recordarse que la agilización del proceso de planificación territorial en Andalucía no es sólo una exigencia momentánea que se deriva de los “retrasos acumulados” en dicha planificación. Una planificación territorial ágil debe ser la regla, o sea, uno de los parámetros constantes con los que se mide la calidad de un sistema de planificación, tal y como se insiste en el reciente Libro Verde del Gobierno británico sobre las reformas necesarias en el sistema de planificación territorial en el Reino Unido.<sup>40</sup>

#### **4.3. Dotar al Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada de 1999 de una estructura adecuada de implementación**

---

<sup>38</sup> Ha de tenerse presente que en los Estados modernos las Administraciones públicas obtienen ante los ciudadanos su legitimación política cada vez más por su rendimiento (*performance*), es decir, por la eficacia de los resultados que éstas obtienen como productores de políticas, bienes y servicios públicos. Sobre los dos tipos de legitimidad de las Administraciones públicas, la legitimidad institucional y la legitimidad por rendimientos, puede verse R. Bañón y E.Carrillo, 1997: "La legitimidad de la Administración pública", en: Bañón/Carrillo (comps.): La nueva Administración pública, Madrid, pp. 51-75.

<sup>39</sup> Ya en 1984 (Orden de 13 de junio de 1984 del Consejero de Política Territorial) se acordó la formación de Directrices de Planeamiento Urbanístico para el área metropolitana de Sevilla.

<sup>40</sup> “*Planning Green Paper. Planning Delivering a Fundamental Change*”, diciembre de 2001.



El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada de 1999 es el primer y hasta la fecha único plan de ordenación del territorio aprobado por la Junta de Andalucía sobre la base de la Ley de Ordenación del territorio de 1994. Este hecho confiere a este plan una importancia especial, porque su éxito o fracaso en la fase decisiva de la implementación condicionará, en parte, las posibilidades de formulación y puesta en práctica de cualquier otro plan de este tipo en el futuro

La Comisión de Seguimiento de este Plan creada en octubre de 2000<sup>41</sup>, es una estructura débil y esencialmente centrado en el seguimiento. De acuerdo con Benabent (2001), ha de insistirse que la implementación de los planes de ordenación del territorio no puede limitarse al seguimiento técnico de estos planes; para la ejecución efectiva de estos planes es necesario crear órganos políticos potentes para la gestión, ya que por su naturaleza integral y horizontal estos planes “afectan normalmente a una pluralidad de organismos y administraciones lo cual requiere”, como señala Benabent (2001), “el impulso político para desarrollar instrumentos en los que se plasmen las voluntades, los recursos financieros, la distribución de tareas y la coordinación y los ritmos de ejecución de los proyectos”<sup>42</sup>. Por ello, sería aconsejable plantearse la creación, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, del Área Metropolitana de Granada, órgano al que, entre otras competencias, podría atribuirse también la competencia para las tareas relacionadas con la implementación del Plan de Ordenación del Territorio de Granada.

#### **4.4. Ampliar y potenciar la participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación del territorio mediante la incorporación de los agentes económicos y sociales**

Muchas veces las empresas perciben al urbanismo y a la ordenación del territorio como una política que con sus normas y directrices no hace nada más que “frenar” el desarrollo. Para acabar con esta imagen equivocada de la ordenación del territorio, que es fruto de su desconocimiento, es necesario incorporar los representantes empresariales, junto con los representantes sindicales y de otros colectivos (grupos ecologistas, Cámaras de Comercio, Universidades, agrupaciones de agricultores, asociaciones culturales, etc.), en el proceso de elaboración de los planes de ordenación del territorio. Su participación no debería restringirse, como ocurre actualmente en la planificación territorial andaluza, a la fase de la información pública, cuando en lo esencial los planes ya están elaborados, sino desde el primer momento estos colectivos deberían tener la oportunidad de participar a través de cauces formalizados como, por ejemplo, un Consejo Asesor de Ordenación del Territorio o, su incorporación como miembros en las respectivas Comisiones de Redacción de los planes territoriales.

---

<sup>41</sup> Orden de 4 de octubre de 2000

<sup>42</sup> M. Benabent, 2001: La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías. Algunas conclusiones provisionales, comunicación presentada en el III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, 3-6- de julio de 2001, Gijón.

Integrar más que hasta ahora estos agentes - que con sus decisiones y actuaciones son, al fin y al cabo, importantes “transformadores” del desarrollo territorial de Andalucía - en el proceso de la elaboración de los planes territoriales es necesario por tres razones. En primer lugar, porque se obtiene la ventaja de una mayor aceptación y, por tanto, un mayor grado de cumplimiento, por parte de los afectados de las determinaciones de la ordenación del territorio en la fase de la ejecución. Las investigaciones sobre los procesos de implementación de políticas públicas corroboran que la ejecución de medidas previamente consensuadas con los agentes económicos y sociales, sobre la base de un diagnóstico de problemas y oportunidades y objetivos igualmente consensuados, resulta más fácil que en el caso de unas políticas públicas, diseñadas e decididas sin el concurso de los agentes económicos y sociales y, por tanto, más expuestas a tropezar en la fase de su aplicación con posibles retrasos o ciertas resistencias imprevistas. En segundo lugar, la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de formulación de los planes territoriales aporta un input de información y conocimiento, que podría enriquecer la base informativa de los planes. En tercer lugar, la participación de los agentes económicos y sociales brinda también la oportunidad de hacerles a algunos de ellos que la ordenación del territorio, lejos de ser un “freno del desarrollo”, también es una de las políticas públicas que coadyuva a mejorar la competitividad regional y los factores de localización de las empresas.<sup>43</sup>

En suma, sería aconsejable estudiar por parte de los responsables de la planificación territorial andaluza determinadas experiencias de la participación de los agentes económicos y sociales en la planificación territorial obtenidas en Francia, Holanda, el Reino Unido, Alemania y Austria, que, en mayor o menor medida, han dado resultados positivos y que podrían servir - sin caer en un mimetismo equívoco - de fuente de inspiración a la hora de diseñar fórmulas adecuadas para ampliar y potenciar la participación social en la política de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Los instrumentos de la planificación territorial contribuyen a mejorar la competitividad mediante determinaciones respecto a: 1) una oferta adecuada de suelos equipados para la localización de actividades económicas (p.e. parques tecnológicos y de empresas), 2) la mejora de las condiciones de accesibilidad (creación de un eficaz sistema de comunicaciones y transportes y de una buena oferta de zonas para la implantación de actividades logísticas), 3) el refuerzo del papel estratégico de las regiones metropolitanas y “ciudades puerta” (*gateway cities*), 4) el impulso a la formación de redes de cooperación entre ciudades (ver abajo el apartado 5.5.), y 5) la mejora del entorno global de las empresas, centrando su atención en generar una oferta atractiva de “factores blandos” de localización (calidad paisajística-ambiental, buena oferta cultural y de ocio, zonas residenciales de calidad, etc.).

<sup>44</sup> En lo que respecta a Alemania, pueden destacarse las Conferencias Regionales (*Regionalkonferenzen*) que se suelen celebrar cada vez más en Alemania. Estas Conferencias, que se impulsan y apoyan desde la política de ordenación del territorio de los Länder y de la Federación, pero también desde la política económica regional (p.e. en el Land de Renania del Norte-Westfalia: “*ZIN-Moderation*”), son plataformas amplias para el diálogo, el debate y la generación de consenso en torno a los aspectos relevantes del desarrollo económico y territorial de un ámbito geográfico subregional. Entre sus miembros se encuentran Entes locales, Cámaras, Universidades, sindicatos, empresarios, inversores, asociaciones y ciudadanos interesados. Una de sus funciones principales es la elaboración de Estrategias Regionales de Desarrollo.

En Francia, la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio de 1999 contempla instrumentos de coordinación y participación amplia similares, previendo la representación en éstos de las Administraciones públicas, de los agentes económicos y sociales y de asociaciones (ecologistas, culturales, etc). El instrumento a nivel regional son las Conferencias Regionales de Ordenación y Desarrollo del Territorio (*Conférences Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire*), que, con una participación mucho más restringida (sin las asociaciones y sin los agentes

#### **4.5. Reforzar la cooperación territorial en Andalucía y aprovecharla como un nuevo impulso para la planificación territorial a escala subregional**

Como otras regiones europeas también Andalucía se encuentra inmersa en profundos y rápidos cambios ligados a la globalización económica, la sociedad de la información y las nuevas pautas de localización de las actividades económicas y de las poblaciones, cambios que están configurando en el territorio nuevos sistemas de relaciones y flujos y nuevos ámbitos geoeconómicos-funcionales. Éstos en muchos casos no encajan bien en las delimitaciones político-administrativas tradicionales (Municipio y Provincia) sino que tienen una naturaleza espacial supramunicipal e infraprovincial. Para evitar disfuncionalidades territoriales, ambientales y sociales y garantizar que estos nuevos ámbitos afronten con éxito el reto de la competitividad en el contexto de la globalización, el gobierno del territorio tiene que operar más que hasta ahora con instrumentos de cooperación territorial de escala supramunicipal, tanto formales (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades) como informales (redes de ciudades). Esta cooperación a nivel supramunicipal tiene que producirse tanto entre los diferentes agentes públicos como entre éstos y los agentes privados.

Por estas razones, y tras 20 años de Gobierno autonómico en Andalucía en el que no se han llegado a utilizar ni las comarcas ni las áreas metropolitanas, es necesario dar el paso para poner en marcha estas figuras de cooperación territorial previstas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Ambas figuras y también las Mancomunidades deberían aprovecharse en Andalucía para la planificación territorial a escala subregional, de modo que la formulación, la aprobación inicial y la ejecución de los planes de ordenación del territorio en el futuro sería una tarea realizada por estos entes. Así ocurre en muchos países de nuestro entorno, por ejemplo, en las áreas metropolitanas de Region-Stuttgart, Frankfurt (Region Rhein-Main), Region-Hannover, Lille, Lyon, Portland, Montreal, Helsinki y Londres (1965-86 y de nuevo desde 1999), donde los entes metropolitanos suelen ser los responsables de la formulación e implementación de los planes de ordenación del territorio de su ámbito territorial. En algunos de los Länder alemanes (p.e. Baden-Württemberg, Brandeburgo) son Mancomunidades que realizan como tarea propia y

---

económicos y sociales) ya se regulaban en el art. 34.3 de la Ley de 1995 actualmente en vigor, y a nivel comarcal (*pays*) el cauce de participación son los Consejos de Desarrollo (*Conseils de Développement*).

En el Reino Unido, en las ocho regiones de planificación de Inglaterra intervienen en el proceso de elaboración de los planes territoriales (*Structure Plans*) Cámaras Regionales (*Regional Chambers*), compuestas por representantes de los Entes locales, Cámaras de Comercio y un amplio espectro de agentes económicos y sociales.

En Holanda, país con una larga tradición de participación social en la formulación de las políticas públicas, opera el Consejo Asesor de Ordenación del Territorio (*Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening*), compuesto por representantes del Gobierno y de los grupos de intereses (empresarios, sindicatos, cooperativas de viviendas, organizaciones de transporte, asociaciones agrarias, etc).

En cuanto a Austria, ha de señalarse que la nueva Estrategia para el Desarrollo Territorial de Austria (*Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001*), adoptada en abril de 2002 por la Conferencia Austríaca para Planificación Territorial (ÖROK), destaca en su capítulo dedicado a la implementación de la ordenación del territorio la importancia de reforzar la participación en los procesos de planificación para incrementar el grado de aceptación de las determinaciones y medidas de la ordenación del territorio por parte de los interesados y afectados.

obligatoria la elaboración y aprobación inicial del correspondiente plan de ordenación del territorio subregional, sin perjuicio de que la aprobación definitiva corresponde al Gobierno del respectivo Land.<sup>45</sup> En suma, más tarde o temprano convendría reflexionar sobre una reforma de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, a fin de permitir en el futuro a los Entes locales un mayor protagonismo en la planificación territorial subregional.

La planificación territorial y la promoción económica son precisamente los campos donde más se hace notar el déficit de cooperación territorial en Andalucía. Las iniciativas propias de los Municipios para emprender la cooperación intermunicipal en forma de Mancomunidades o Consorcios hoy por hoy en su mayoría suelen restringirse al ámbito de los equipamientos e infraestructuras (sobre todo la gestión conjunta del agua o de los residuos sólidos urbanos).<sup>46</sup> Pero cuando se trata de ámbitos tan claves y neurálgicos como la promoción económica y el desarrollo urbanístico-territorial, la voluntad de cooperación en forma de Mancomunidades termina y, en su lugar, suele dominar la rivalidad mutua, compitiendo cada Municipio con los demás.

En este contexto, ha de destacarse que en nuestra Comunidad Autónoma aún no se aprovecha la vía de un instrumento voluntario e informal de cooperación, las redes de cooperación entre ciudades. Este instrumento se está aplicando con notable éxito en otros países comunitarios (Alemania, Francia, Italia, Holanda, Dinamarca, Suecia y Suiza), centrándose la cooperación en cinco campos temáticos: 1) la elaboración conjunta de documentos estratégicos para el desarrollo económico y territorial, 2) la gestión intermunicipal de suelos, 3) la elaboración y puesta en práctica de una estrategia conjunta de marketing regional, 4) proyectos comunes en el sector de transportes (gestión telemática del transporte, plataformas logísticas) y 5) la planificación y gestión conjuntas de parques de empresas.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> En Alemania, las leyes de ordenación del territorio de los Länder, cumpliendo las disposiciones básicas de la Ley Federal de Ordenación del Territorio, establecen, con una cobertura completa del territorio del Land, el mapa de los ámbitos territoriales para la planificación territorial subregional, de modo que la planificación territorial subregional es una tarea obligatoria que ha de realizarse, a través de Mancomunidades de planificación territorial u otras fórmulas, para cada una de las áreas de un Land.

<sup>46</sup> Actualmente (abril de 2002) existen 88 Mancomunidades en Andalucía; pero la mayoría de ellas actúa en el campo de la prestación de servicios (abastecimiento de agua, recogida de basura y gestión de residuos sólidos urbanos), algunos en la promoción turística (Mancomunidad de Municipios de la Campiña Sur de Córdoba) y sólo unos pocos en el ámbito de la promoción económica (p.e. Mancomunidad de Municipios para el Fomento y Desarrollo de la Sierra Norte de Sevilla, Mancomunidad de Municipios para el Desarrollo Socioeconómico del Condado de Huelva) y ninguna en el ámbito de la planificación territorial o gestión intermunicipal de suelos.

<sup>47</sup> Sobre las experiencias europeas en cuanto a las redes de ciudades puede verse A. Hildenbrand Scheid, 1999: Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI, en: Ciudad y Territorio, nº 122, pp. 785-807.

Cabe señalar que en Alemania, tras las experiencias positivas obtenidas en la práctica por las redes de cooperación entre ciudades en la década de los noventa, se produjo una incorporación de las redes de ciudades en los textos legales de la ordenación del territorio. Así, la Ley Federal de Ordenación del Territorio, desde su última reforma en 1998, prevé en su art. 13 referido a la implementación de los planes de ordenación del territorio, que "debe fomentarse la cooperación entre Municipios (redes de ciudades) para reforzar el desarrollo a escala subregional", expresándose de forma similar la Ley de Planificación Territorial del Land de Sajonia-Anhalt de 1998.

Sin embargo, parece que en Andalucía y, en general, en España, las ciudades aún no se han dado cuenta de manera suficiente de que, en determinados casos, conviene seguir la filosofía o estrategia "cooperar para competir todos mejor". Es más, en el contexto de la globalización económica que ha incrementado la lucha entre las regiones y las ciudades para captar inversiones, turistas o residentes, esta cooperación se convierte casi en un imperativo.

Sólo a través de la cooperación en forma de red entre Municipios geográficamente próximos se consigue la formación de un espacio económico-territorial mínimo que permite aprovechar complementariedades funcionales entre las ciudades con sus respectivas especializaciones, crear y utilizar economías de escala y de aglomeración y generar un valor añadido sinérgico. Ventajas todas que aumentan la competitividad o atractividad del conjunto del ámbito espacial de cooperación (la región urbana formada por las ciudades cooperantes) y que aportan la "masa crítica" necesaria para garantizar la viabilidad de medidas conjuntas en el campo de la promoción económica y el desarrollo territorial, que pueden resultar beneficiosas para el conjunto de la región urbana, y que en ausencia de dicha cooperación no podría haber realizado por si sola ninguna de las ciudades.

Ante la ausencia de este tipo de redes de cooperación debido a la "inercia" municipal, la Junta de Andalucía tendría que actuar de manera proactiva, o sea, ser el agente del cambio que proporcione a los Municipios todos los apoyos posibles<sup>48</sup> para propiciar el "parto" de redes de cooperación entre ciudades. En definitiva, la formación y consolidación de redes de cooperación entre ciudades no sólo contribuiría a mejorar la competitividad de Andalucía en su conjunto sino también aportaría un instrumento para generar y asentar entre los ciudadanos una conciencia e identidad territorial a escala subregional.

---

<sup>48</sup> Formas de apoyo podrían ser, por ejemplo, el asesoramiento, la asunción de la función de moderador, el apoyo financiero para proyectos piloto o la organización de una página Web común de las redes de cooperación entre ciudades en Andalucía.