

ANDALUCÍA GEOGRÁFICA

Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía

Sumario

Monografía: Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Andalucía

Entrevista a Josefina Cruz Villalón

Los Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía una práctica con algunas limitaciones

Contenido y determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio como límite del Planeamiento

Los Planes Territoriales como instrumentos de Ordenación del Crecimiento Urbano de las Áreas Metropolitanas

El Plan de Ordenación del Territorio de la comarca del Poniente Almeriense y la Ordenación de las actividades agrarias

De la planificación a la ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional

El tratamiento del agua en la Ordenación del Territorio en Andalucía

Problemática y complejidad de la ordenación del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio

Turismo y Ordenación del Territorio: ¿Quién necesita a quién?



AGPA



ANDALUCÍA
GEOGRÁFICA

Monografía

Los Planes de Ordenación del Territorio
de ámbito subregional de ANDALUCÍA

COORDINACIÓN DEL MONOGRÁFICO:

Manuel Benabent F. de Córdoba
y Gloria Vega González

El presente número tiene por objeto efectuar una reflexión acerca de la ordenación del territorio en la escala comarcal que se lleva a cabo en la Comunidad Autónoma. Como es sabido, en Andalucía se encuentran en formulación un importante número de planes y, por tanto, se tiene ya una cierta experiencia, desde el terreno de la metodología y desde la perspectiva de la gestión para poder efectuar una primera reflexión general sobre las dificultades, los problemas y las oportunidades de esta práctica político-administrativa.

Es cierto que no corren buenos tiempos para la planificación, lo que tiene una incidencia todavía mayor en una práctica poco asentada como la ordenación del territorio, pero no es menos cierto también que desde hace bastantes años se ha reclamado la escala supramunicipal de planificación para solventar problemas y despejar incógnitas sobre la gestión del territorio, especialmente de aquellos ámbitos más dinámicos (aglomeraciones urbanas y zonas litorales), donde el orden resultante de las actuaciones sectoriales y de la yuxtaposición de los planeamientos urbanísticos municipales no se consideraba satisfactorio. De hecho, han sido tantas las esperanzas puestas en la Ordenación del Territorio, que casi cualquier proyecto que no fuese de escala municipal se consideraba que requería su encaje en un plan de ordenación del territorio que viniese a solventar su adecuada inserción territorial.

La experiencia concreta nos dice que la planificación territorial tiene un alcance limitado; para alguna corriente de opinión profesional, incluso un alcance más que limitado, y para otros la ordenación del territorio es la excusa para diseñar, desde la competencia de la Comunidad Autónoma, propuestas de ordenación que, a nuestro juicio, debieran situarse en la escala propia del planeamiento urbanístico.

Como se puede deducir, la ordenación del territorio no ha acabado de ser una práctica sobre la que exista un consenso unánime acerca de su conteni-

do y alcance, y eso que ya todas las Comunidades Autónomas han regulado la misma. A ello viene a sumarse que la legislación que ampara esta materia difiere en aspectos a veces sustanciales, como para que las experiencias puedan trasladarse sin más. En todo caso, en los últimos 10 años se han formulado más planes de ordenación del territorio en nuestro país que en ningún momento antes de nuestra historia; aunque han sido muchas las tentativas y escasos los planes aprobados, se está en esa fase primeriza, de prueba y error, que esperamos termine por consolidarse definitivamente.

Como ocurrió con la práctica urbanística tras la Ley del 56, serán los planes (y los Tribunales) los que vengán a concretar el verdadero alcance de la ordenación del territorio y más aún su posición en el marco general de competencias sectoriales y territoriales de las distintas administraciones, porque si bien la doctrina jurídica y la jurisprudencia han tenido oportunidad de concretar un marco más o menos sensato de cual es el lugar de la Ordenación del Territorio, no es menos cierto que la ocupación de ese lugar ha de efectuarse día a día mediante la práctica.

La política de Ordenación del Territorio no realiza actuaciones sino que propone actuaciones, no invierte en proyectos sino que requiere que las políticas sectoriales los hagan. Establece prohibiciones y condiciones pero, normalmente, requiere que otras políticas se encarguen de cumplirlas y hacerlas cumplir a los particulares. La ordenación del territorio es pero no es. Se aprueba el plan y queda al páiro en la tormenta que el mismo acaba de generar, ¿quién gestiona?, ¿cómo obligar a la ejecución de las propuestas positivas?

Este es uno de los asuntos cruciales de esta materia, cómo gestionar unos planes cuyas propuestas corresponden a diversas administraciones y cómo lograr que éstas propuestas se lleven a cabo. Las posibilidades que brinda la legislación de la Comunidad Autónoma no es muy imaginativa, de

manera que este asunto se convierte en crucial y a nuestro juicio es la clave del futuro de la ordenación del territorio en nuestra región. Un plan es creíble cuando sus propuestas son asumidas y cumplidas. La experiencia concreta del cumplimiento de los planes nos dirá si estos tienen futuro o si nos hemos quedado en un intento frustrado.

Con este número se ha querido efectuar una reflexión general sobre la situación de la ordenación del territorio en nuestra región, en un momento en cierta medida esperanzador, puesto que la Administración Autónoma ha apostado por el desarrollo de esta política, aunque no ha pasado el tiempo suficiente para recapitular sobre los resultados obtenidos. Por tanto, lo que se recoge en los artículos que componen este número son las primeras consideraciones y preocupaciones efectuadas a la luz de los planes en ejecución o recientemente aprobados.

Para ello, se ha buscado la colaboración de aquellos profesionales que han participado directamente en la redacción de los planes así como de otros expertos en urbanismo y en políticas territoriales. Se ha pretendido aportar una reflexión sobre los principales contenidos abordados en esta «primera generación» de Planes de Ordenación del Territorio y, en particular, sobre el alcance de estos planes supramunicipales, como marco de referencia obligada del planeamiento urbanístico en la ordenación de los ámbitos donde los procesos de urbanización responden a demandas que exceden a las intrínsecas de cada municipio. A este objeto responden los cinco primeros artículos de este número.

En relación con el papel de estos Planes para orientar o coordinar las políticas sectoriales, nos ha parecido que el agua, el paisaje y el turismo tienen una especial incidencia en la ordenación del territorio y, sin embargo no han sido objeto de una reflexión suficiente, si se compara con otras políticas, como por ejemplo la de carreteras; por ello,

hemos considerado oportuno que se evalúe el tratamiento que se les da en los planes de ordenación del territorio a estas materias y, lo que es más importante, qué puede aportar el plan territorial en relación con estas políticas.

Finalmente, nos ha parecido que la ocasión requería conocer la opinión de Josefina Cruz, Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, bajo cuyo impulso se ha desarrollado todo este proceso planificador y concluido un Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística, actualmente en trámite parlamentario.

Del conjunto de aportaciones efectuadas en este número no puede extraerse ninguna conclusión definitiva que no sea la de que en la Comunidad Autónoma se ha hecho una apuesta política clara y ambiciosa por la planificación supramunicipal. En este proceso, la principal aportación que los profesionales podemos realizar no puede ser otra que la de profundizar en las metodologías y diseñar fórmulas y propuestas útiles que faciliten la ordenación y gestión de cada territorio, en función de sus condicionantes, oportunidades y problemas; en este sentido debe entenderse la publicación de este número monográfico de la Revista Andalucía Geográfica.

[Manuel Benabent]

[Gloria Vega]

Índice

Entrevista a Josefina Cruz Villalón	5
Los Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía una práctica con algunas limitaciones	8
Contenido y determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio como límite del Planeamiento	16
Los Planes Territoriales como instrumentos de Ordenación del Crecimiento Urbano de las Áreas Metropolitanas	21
El Plan de Ordenación del Territorio de la comarca del Poniente Almeriense y la Ordenación de las actividades agrarias	30
De la planificación a la ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional	36
El tratamiento del agua en la Ordenación del Territorio en Andalucía	43
Problemática y complejidad de la ordenación del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio	56
Turismo y Ordenación del Territorio: ¿quién necesita a quién?	62

Entrevista a Josefina Cruz Villalón

-Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo-
Consejería de Obras Públicas y Urbanismo. Junta de Andalucía

La entrevista que sigue a continuación fue realizada a finales del mes de febrero, días antes de que el Consejo de Gobierno aprobase remitir al Parlamento el Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística. En la misma se incorporan algunas determinaciones que permiten superar algunas deficiencias de articulación entre la planificación territorial y la planificación urbanística a que se alude en la entrevista.

Pregunta

La Comunidad Autónoma está en un proceso de redacción de planes muy ambicioso, habiéndose publicado los decretos de formulación de 11 planes. ¿Cuál es el fin de esta política tan decidida de dotar de planificación supramunicipal al territorio andaluz? ¿Está previsto continuar formulando planes, para qué territorios?

Respuesta

Además de los planes que ya están formulados, hemos iniciado lo que denominamos estudios previos en otras áreas andaluzas, concretamente en el Levante de Almería, Costa Tropical de Granada y Costa de Sol Oriental-Axarquía en Málaga, con la voluntad de proceder también a la formulación de dichos planes. En consecuencia, a la vista de las características de los territorios en los que hay planes formulados o estamos en proceso de, puede Vd. deducir que nuestra voluntad es completar, a medio plazo, la elaboración de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en las áreas metropolitanas y en el litoral.

Para nosotros es claro que es necesario ejercer las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía posee en materia de ordenación del territorio, y dicha competencia parece que es prioritaria ejercerla, dadas las dimensiones de Andalucía y la dificultad para actuar simultáneamente en todo el territorio andaluz, en las áreas con mayor tensión y competencia en el uso del suelo y donde es urgente la coordinación de las políticas urbanísticas municipales, así como las de las políticas sectoriales.

Pregunta

La Ley 1/94 de Ordenación del Territorio prevé unas **Comisiones de redacción** para la elaboración de

los planes territoriales subregionales, lo que no es habitual en otras CC.AA. cuya redacción corre a cargo del órgano de la administración autónoma correspondiente en tanto que los municipios así como otras administraciones se integran en el proceso sólo a través de las correspondientes fases de participación y audiencia. ¿Podría valorar, de acuerdo con la experiencia desarrollada, **las ventajas o inconvenientes** que a su juicio tiene este sistema de redacción de los planes?

Respuesta

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía hace una apuesta clara por la coordinación y el consenso en el proceso de elaboración de los planes de ordenación del territorio. Y, desde esa perspectiva, es imprescindible contar con la participación efectiva y decisoria de las restantes administraciones. Las ventajas o inconvenientes de esta alternativa están en la lectura que se haga del proceso que ello conlleva. El proceso exige, planteado en esos términos, diálogo y consenso; y ello a su vez, exige tiempo. Las ventajas están en la primera parte de la anterior afirmación: un proceso consensuado debe de tener consecuencias positivas en la credibilidad y aplicación del plan; los inconvenientes en la segunda: consumir un tiempo excesivo en la formación de la voluntad mayoritaria puede conllevar retrasos que hagan inviables algunos de los contenidos del plan.

Pregunta

Al contrario que en otras CC.AA. la Ley 1/94 no prevé ninguna medida cautelar que habilite al gobierno autónomo para impedir, de acuerdo con determinados requisitos, la tramitación de **modificaciones/revisiones** del planeamiento urbanístico en el período de redacción del plan territorial. ¿De qué manera se garantiza que el plan territorial pueda establecer sus propuestas sin interferencias previas que limiten o hagan inútiles sus previsiones?

Respuesta

Conscientes de esa limitación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, en el Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística, que actualmente se está tramitando, se ha incorporado una

Disposición Adicional, la Quinta, que capacita al Consejo de Gobierno para suspender la tramitación de modificaciones de planeamiento que afecten a la ordenación estructural y tenga incidencia o interés supramunicipal, una vez que se encuentra formulado un Plan de Ordenación del Territorio. Con esta Disposición se establece esa medida cautelar que, efectivamente, no había sido contemplada en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Pregunta

Las determinaciones de los planes territoriales se desarrollan en sus aspectos propositivos vía políticas sectoriales y en sus aspectos coercitivos vía control de los contenidos del planeamiento urbanístico. ¿No le parece que este desarrollo del plan territorial presenta una gran debilidad porque **no se garantiza cuando se van a desarrollar los proyectos**, que deben ser aprobados en las respectivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma y, sin embargo, desde el mismo instante de la aprobación del plan los municipios ya tienen establecidas unas limitaciones normativas que vinculan a su planeamiento?, ¿qué formulas se están planteando en los planes en redacción para evitar este desequilibrio?

Respuesta

Vd. describe bien ese desequilibrio que se puede producir una vez aprobados los planes de ordenación del territorio, debido, en parte también, al hecho de que aún no se haya optado claramente por un modelo de gestión de los planes subregionales que se van aprobando. También es cierto que, en su propio proceso de elaboración, largo como ya ha sido indicado, los documentos previos al plan de ordenación propiamente dicho, están contribuyendo a orientar las políticas sectoriales y a la toma de sus decisiones. La solución mas efectiva para este desequilibrio pasaría por la constitución de órganos de gestión supramunicipales que impulsen y gestionen la ejecución del Plan, y ésto no puede plantearse desde el propio Plan como una determinación más; la normativa vigente y la voluntad del Gobierno andaluz en relación con la creación de estas entidades, es que sean fruto de un proceso planteado de abajo a arriba, por lo que es de prever que en el propio desarrollo de los Planes, una vez aprobados, se vayan planteando fórmulas de gestión

Pregunta

La ley 1/94 de ordenación del territorio no prevé **instrumentos** propios para el desarrollo de las propuestas de los Planes de Ordenación del Territorio, o lo que es lo mismo, proyectos de interés supramunicipal deben para su materialización ser desarrollados a partir de la modificación de planes ur-

banísticos, lo que supone que su ejecución se fía a otras administraciones. ¿No supone esta situación, una **gran lentitud en el desarrollo de los proyectos** y una alta probabilidad de que estos proyectos no se ejecuten?

Respuesta

Comparto con Vd. que la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía es una Ley que regula preferentemente los instrumentos de planificación territorial, y no los de su gestión. En estos momentos, ocho años después de la aprobación de la Ley (1994), está aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada y es previsible que se aprueben en este mismo año otros planes. La reflexión sobre los instrumentos de gestión de los planes de ordenación del territorio está abierta en la Dirección General hace ya algún tiempo; en parte, en el Anteproyecto de Ordenación Urbanística de Andalucía se ha tenido también en cuenta este hecho para establecer instrumentos de desarrollo y gestión de los planes territoriales (patrimonio autonómico de suelo, reserva de suelo, planes especiales en desarrollo de planes territoriales, los mismos contenidos del plan general,...).

Pregunta

Una de las principales debilidades de los planes territoriales es la gestión de sus contenidos. Existe una corriente cada vez más mayoritaria que considera que la gestión de los planes es una tarea prácticamente imposible en las actuales circunstancias y que los planes territoriales deben ser esencialmente propositivos, de definición de proyectos y menos coercitivos/normativos. De esta manera, se propugna que el Plan debe incluir esencialmente aquellos aspectos que previamente hayan sido concertados/conveniados para garantizar la gestión (recuérdese las estrategias territoriales de Madrid). ¿Como se está solucionando esta cuestión en Andalucía?

Respuesta

Creo que ese tipo de Plan que usted describe responde a otra concepción de la planificación, mas asimilable a los conocidos como Planes Estratégicos, de los que tenemos numerosos ejemplos en el ámbito de las principales ciudades. Pero como también ocurre en el ámbito municipal, el Plan Estratégico no puede sustituir al Plan Territorial, sino que este Plan debe establecer la estructura del territorio para el medio y largo plazo y las «reglas del juego» que sirvan de marco de referencia a los futuros proyectos de carácter supramunicipal.

Pregunta

Cambiando de tercio, ¿Cuál está siendo la actitud de la Administración del Estado en aquellas cues-

tiones que afectan a sus competencias?. ¿Por cierto, tiene alguna virtualidad práctica las Comisiones de concertación establecidas en la Ley para la solución de conflictos interadministrativos?. ¿Han utilizado alguna vez esta vía prevista en la Ley de Ordenación del Territorio?

Respuesta

La situación es tan variada como planes de ordenación formulados. En unos son secundarias las competencias estatales que se regulan en el plan; en otros, son de mayor importancia. Además, la Administración General del Estado suele estar representada en las Comisiones de Redacción por un responsable técnico provincial, cuyo ámbito competencial no siempre abarca todas las materias que se discuten y regulan en los planes de ordenación del territorio y también hay que contar con el mayor o menor grado de implicación de estos representantes en el proceso. Con todas esas salvedades, puede decirse que la Administración General del Estado, a través de sus representantes, participa en el proceso, nos trasmite los proyectos estatales que pueden afectar al ámbito del plan, manifiestan su discrepancia con las propuestas del plan, si es el caso, o asumen en líneas generales sus contenidos. Otra cuestión es hasta qué punto, luego, en la programación y ejecución de sus inversiones en el ámbito, se consideren realmente vinculados por las propuestas del plan. En cualquier caso, hasta la fecha no se ha hecho uso de las Comisiones de concertación establecidas en la Ley.

Pregunta

¿Cuál es la valoración general que podría hacerlos de la aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio?. ¿Considera oportuno a la luz de la experiencia adquirida la **revisión de algunos de sus contenidos**?

Respuesta

En mi opinión, es aún pronto para valorar la aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio en Andalucía y, por tanto, proponer modificaciones al texto en vigor.

Pregunta

Se ha acusado que la ley 1/94 se había realizado de manera un tanto descoordinada en relación con la legislación urbanística. ¿El anteproyecto de ley Urbanística realizado por la Consejería en qué aspectos modifica o completa la Ley 1/94? ¿Cuál es la causa de que no se haya optado por un texto que refundiese la Ordenación del territorio con el urbanismo, como se está produciendo en algunas Comunidades Autónomas?

Respuesta

Cuando en 1997 se tomó la decisión de elaborar una legislación urbanística propia de la Comunidad Autónoma, una vez que se había producido la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, que forzó a su vez la decisión de hacer propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, efectivamente se valoró la oportunidad o conveniencia de integrar el Texto de la Ley 1/1994 en la ley urbanística cuya elaboración se iniciaba entonces. Pero se estimó que era preferible mantener la independencia de la Ley 1/94, si bien estableciendo los «puentes» de conexión entre una y otra ley, tanto en la justificación de la coherencia entre el planeamiento general y los planes territoriales, como en la habilitación de instrumentos de desarrollo y de gestión urbanística para la ejecución de los planes subregionales; y, como ya ha sido indicado, estableciendo medidas cautelares en las modificaciones del planeamiento en los procesos de elaboración de los planes de ordenación del territorio.

Pregunta

Hemos podido observar que la legislación canaria ha optado por integrar en los planes de ordenación del territorio la planificación de los espacios naturales protegidos; es decir, los PORN se integran dentro de dichos planes. Esta iniciativa viene a apoyar una opinión muy extendida de que la mejor protección de un espacio natural se hace posible si existe una adecuada articulación con el espacio circundante y se abordan las afecciones territoriales externas que afectan a los mismos. Puede darnos su opinión sobre esta política de integración entre la política de ordenación del territorio y la política de protección de espacios naturales.

Respuesta

Sin ninguna duda la protección de los espacios naturales debe encontrar mayores garantías en su adecuada inserción e integración de en la ordenación del territorio circundante, de forma que se evite establecer líneas rígidas en el territorio. Con todo, desde nuestra experiencia, en la medida que se incorporan las determinaciones de los PORN a los contenidos de los planes de ordenación del territorio, no considero que sea imprescindible que se establezca directamente desde el plan de ordenación del territorio los contenidos de los PORN. Creo que esa decisión tiene más que ver con la distribución competencial de los departamentos y centros de la Administración que con una cuestión de fondo. Otra cuestión, y es una pregunta a la que yo, en distintos momentos me he dado distintas respuestas a mí misma, es la de la conveniencia o oportunidad, en función de su mayor eficacia, de que ordenación del territorio y medio ambiente se integren en el mismo departamento dentro de la estructura administrativa autonómica.

LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. UNA PRÁCTICA ASENTADA CON ALGUNAS LIMITACIONES

-Manuel Benabent F. de Córdoba-

La Comunidad Autónoma de Andalucía está inmersa en un importante proceso de desarrollo de la Ordenación del Territorio. En el momento en que ve la luz este artículo se encuentra en redacción el plan regional, se ha aprobado dos planes subregionales, están técnicamente ultimados otros dos planes, pendientes de su aprobación por las respectivas Comisiones de redacción y se encuentran en muy avanzada fase de redacción otros cuatro planes. Adicionalmente, se llevan a cabo los trabajos previos de otros dos ámbitos territoriales que, a buen seguro, terminarán por formularse como planes.

Aunque estas experiencias están en su mayor parte inconclusas es posible plantear algunas reflexiones acerca de los planes territoriales en Andalucía ya que lo avanzado de la tramitación de algunos documentos permite vislumbrar, independientemente de su aprobación o no, cuales son los temas considerados y como son tratados en los planes.

LA NORMATIVA REGULADORA. CUESTIONES DE CONTENIDO Y DE GESTIÓN DEL PLAN

Los planes son tributarios de las normas que lo regulan, tanto en su contenido como en su gestión, lo que supone que cualquier consideración disciplinar sobre los mismos debe partir del reconocimiento de su marco normativo. La Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTCAA) establece que los planes territoriales han de contener lo siguiente:

- Los objetivos y propuestas territoriales para el ámbito del plan.
- El esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal.
- La indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de usos y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

Por otra parte, la Ley habilita para que los planes puedan incorporar cualesquiera otras cuestiones

que se consideren necesarias. Cláusula abierta, que deja en manos del Consejo de Gobierno una mayor concreción de los contenidos para que estos puedan ser apropiados a los objetivos del Plan.

Finalmente, el plan debe determinar, para el debido cumplimiento de sus previsiones, el planeamiento urbanístico y sectorial que debe ser objeto de adaptación, establecer una programación de prioridades de inversión y unas determinaciones, con el alcance de Normas, Directrices y Recomendaciones, esto es, determinaciones que suponen una distinta gradación en los compromisos y en su ejecución.

La Ley, por otra parte, no determina la escala de propuestas del plan por lo que ésta queda a los que se estime conveniente para la más correcta comprensión de las determinaciones.

De estas determinaciones para los planes subregionales, se puede extraer como conclusión general que la normativa establece unos planes muy flexibles tanto en su contenido como por su alcance.

En cuanto a la gestión de los planes, la LOTCAA no establece ninguna indicación específica por lo que es el Decreto de aprobación del Plan el que ha de establecer este extremo. De este modo, el único decreto publicado, en la fecha en que se redacta este artículo, de aprobación del Plan de la aglomeración urbana de Granada no estableció ningún órgano específico de gestión, indicando que las determinaciones del Plan se desarrollarían por las Administraciones y Entidades Públicas de conformidad con sus respectivas competencias, en tanto que el seguimiento del Plan correspondería a la Consejería de Obras Públicas y Transportes¹.

A mi juicio, la normativa andaluza tiene carencias que limitan, en la práctica, un desarrollo eficaz de los planes y que no resuelve la constitución o no de

(1) Meses más tarde se aprobó un Decreto regulando la composición y funciones de un órgano de seguimiento del Plan

órganos específicos de gestión. Estas limitaciones son, a mi juicio, las siguientes:

a) De desarrollo de proyectos de interés supramunicipal. El plan carece de instrumentos propios de desarrollo que garantice eficazmente la ejecución de propuestas estratégicas. Es decir, que determinadas acciones positivas de los planes, de interés regional, que comprometen de forma decidida a la Administración Autónoma no se hacen factibles porque ésta no puede operar directamente en su desarrollo² y requieren su ejecución mediante planeamiento urbanístico.

b) De gestión.

Aquí se plantean dos asuntos esenciales:

- En primer lugar, es una cuestión ya vieja que tiene que ver con la responsabilidad de la ejecución del Plan y que estaba ya planteada en los planes urbanísticos provinciales o comarcales que se hicieron en los años sesenta. La responsabilidad del cumplimiento del Plan aparece diluida entre los múltiples organismos comprometidos por las actuaciones, como sucede en el Plan de la aglomeración urbana de Granada y el órgano de seguimiento sólo puede impulsar y promover su cumplimiento pero difícilmente decidir en la ejecución de aquellos proyectos que escapan a la competencia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, organismo impulsor del Plan. Por otra parte, si se crea un órgano ad hoc de gestión aunque este fuese de carácter representativo de un territorio (área metropolitana, comarca), esto en nada cambia lo anterior ya que, ciertamente, por el propio contenido del Plan su ejecución corresponde a diferentes entes territoriales.

Por ello, la viabilidad de buena parte de las acciones previstas en los planes requiere algo más que su inclusión en la Memoria económica del Plan, requiere el acompañamiento de medidas concretas de gestión que aseguren al máximo el cumplimiento de las propuestas. La aprobación junto con el plan de convenios territoriales o protocolos, para el caso de actuaciones que requiriesen la intervención

de más de un organismo, contribuiría a mejorar la gestión de los mismos. Estos convenios, en los que se detallarían las actuaciones a realizar por cada una de las partes y los plazos y procedencia de los recursos, supondrían un mayor grado de compromiso que las previsiones actuales de los planes³.

- En segundo lugar, es una cuestión relacionada con el cumplimiento efectivo de las propuestas de actuación previstas en el Plan subregional. En efecto, mientras que las determinaciones que deben ser objeto de cumplimiento por el planeamiento urbanístico son controladas escrupulosamente en los órganos urbanísticos (Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo), siendo condición necesaria para la aprobación de los planes urbanísticos su adecuación al plan territorial, no ocurre así con el mandato positivo por el Plan territorial a la ejecución de planes sectoriales o actuaciones singulares, que requiere algo más que su indicación en un decreto de aprobación del plan territorial para hacerse efectivas, requiere la voluntad política de su ejecución y, en la mayoría de los casos, la aprobación de las actuaciones en las leyes de presupuestos anuales del Parlamento.

Puesto que no está asegurado el cumplimiento del plan en relación con propuestas de actuación cuya ejecución es competencia de la Administración Autónoma o de la Administración General del Estado y sí está condicionada la actuación de los municipios, esta situación da lugar a una relación asimétrica entre los Municipios y otras Administraciones Públicas en cuanto a las obligaciones que se derivan de la aprobación del plan subregional.

El resultado puede ser, en la práctica y a medio plazo, un lógico rechazo al plan por parte de las Corporaciones Locales concernidas, que pueden terminar considerándolo como un instrumento de control de las competencias municipales pero no como un elemento de desarrollo territorial del ámbito.

En suma, el modelo de Plan que se perfila en la Ley, es el de un tipo de Plan flexible en su contenido, adaptable a las características del

(2) *En algunas Comunidades Autónomas se ha resuelto esta cuestión incorporando determinadas figuras en desarrollo de los planes territoriales. Así: Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid, con la figura de las «Actuaciones de interés regional» y los «Proyectos de alcance regional» y Ley 6/1989 de Ordenación del Territorio de la Comunidad valenciana, con los «Proyectos de ejecución»*

(3) Una aproximación a lo que señalamos se puede encontrar en los Procedimientos de Gestión Coordinada, de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio de Aragón.

territorio concreto en el que debe ejecutarse, que contiene las determinaciones básicas para definir los elementos esenciales que condicionan la organización del territorio, pero que adolece de instrumentos suficientes para materializarlas.

CUATRO EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN

A finales de febrero de 2002 se encuentran aprobados dos planes territoriales: aglomeración urbana de Granada y Poniente almeriense (este último aún sin publicar su Decreto de aprobación), y otros dos se encuentran en fase de información pública, Costa Noroeste de Cádiz y Sierra de Segura, con toda la documentación completa que exige la LOTCAA.

Indicadores básicos de los Planes de Ordenación del Territorio

Ambito	Municipios	Superficie (Kms ²)	Población (1996)	Densidad (hab/km ²)
Aglomeración de Granada	32	891	444.750	499,2
Costa Noroeste de Cádiz	4	349	108.074	309,6
Poniente Almeriense	9	929	138.393	148,9
Sierra de Segura	12	1933	30.116	15,6

Estos ámbitos corresponden a unos territorios con las siguientes características generales: una aglomeración urbana, con conflictos de usos debidos a su crecimiento desordenado y problemas de conurbación; un territorio litoral con problemas de competencia entre agricultura intensiva y desarrollo turístico; un territorio litoral con conflictos por el uso del agua y desarrollo desordenado de la agricultura de forzados y; un territorio serrano de interior sin especiales conflictos de usos, dominado por un espacio natural que trata de poner en valor sus potencialidades como objetivo para su desarrollo socioeconómico.

Estas situaciones bien diferenciadas abren las posibilidades de análisis acerca del modo en que se abordan las propuestas; es decir, una aproximación más disciplinar en lo que nos interesa destacar la escala y los contenidos o temas objeto del plan, considerando problemáticas bien diferenciadas. El objeto no es tanto conocer las propuestas concretas planteadas para resolver los problemas detectados sino el modo de aproximación a la resolución de las propuestas.

A tal efecto nos centraremos en tres aspectos esenciales de los planes: el nivel de resolución, el contenido y el modo en que se materializan las propuestas.

NIVEL DE RESOLUCIÓN

Por nivel de resolución entendemos el grado de detalle de las propuestas. Sólo en parte tiene que ver con la escala de representación, ya que obviamente la escala limita lo que es posible representar y analizar, pero lo que interesa es el nivel o finura a que se desciende en el análisis, cual es el nivel de detalle que se representa y no tanto a la escala concreta a la que se dibuja.

Los planes considerados comprenden ámbitos territoriales de muy distinta amplitud que condiciona la escala de análisis, pero es posible detectar en los planes un recorrido por diversas escalas que van desde la escala 1:80.000 a la escala 1:10.000. La realidad es que la digitalización de la información a escala 1:10.000, escala que proporciona la Administración Autónoma, permite un elevado grado de afinamiento en las propuestas. De este modo:

- a) En el establecimiento de las infraestructuras de comunicación. Su carácter de esquema, previsto en la normativa no impide que, con la precisión cartográfica de la escala de partida (1:10.000), exista una especial preocupación por el trazado, de manera que se planteen propuestas definidas, no diagramáticas. En el caso de la aglomeración urbana de Granada, en que el viario tiene una difícil inserción en el territorio debido a las preexistencias construidas, se delimita con precisión en determinados tramos zonas de reserva para estas dotaciones.

Caso distinto es el nivel de representación de las propuestas de otras infraestructuras básicas como las hidráulicas, energéticas o gasísticas, en que las propuestas se limitan a señalar y unir los puntos de origen/destino y a establecer medidas cautelares dejando abiertas la soluciones de trazado y localización.

- b) En el tratamiento de espacios de borde. En estos espacios límites entre zonas urbanizadas y espacios vacíos, o de encuentro entre diferentes usos o tramas, se observa un descenso a escalas de mayor detalle, así en el Poniente almeriense y en Costa Noroeste. El plan del Poniente almeriense efectúa una análisis pormenorizado de núcleos a escala 1:20.000 (con nivel de resolución del 10.000; esto es con parcelario aparente) en el que se analiza, de forma demostrativa, el modo de encaje de las propuestas (tratamiento de bordes, articulación de los nudos viarios de ejes estructurantes con el viario local, encaje de vías urbanas, tratamiento de márgenes de invernaderos, etc.)

Con un nivel de análisis más esquemático, más propio de la escala territorial, se desciende en

Costa Noroeste a la justificación y descripción de las actuaciones, indicando para cada fragmento territorial del litoral, de manera gráfica, los elementos básicos de la propuesta sin descender de forma pormenorizada, sin ofrecer una imagen final demostrativa del resultado que se pretende alcanzar.

Para el caso de Granada, su representación a escala 1:80.000 se complementa con unas directrices precisas que definen con exactitud las características y condiciones de trazados, emplazamientos, etc. sin que estas se expresen gráficamente. Caso distinto es Sierra de Segura, cuyos problemas no son precisamente de naturaleza compositiva y de resolución de problemas urbanísticos, por lo que no se desciende a los niveles de precisión anteriores.

En suma, se aprecia un nivel de precisión diferenciado según temáticas, con un afinamiento mayor, propia del planeamiento municipal, en las propuestas de delimitación de usos, que permiten reconocer con claridad las líneas de deslinde, y en el tratamiento de los espacios de borde urbano.

CONTENIDOS DE LOS PLANES

En cuanto a la temática o contenido propositivo de los planes, se observa una muy similar aproximación a los asuntos objeto de tratamiento, pudiéndose decir que existe un criterio racionalizador común a todos ellos, lo que se observa incluso en el modo en que se estructuran los contenidos en las respectivas normativas, muy similares entre sí.

Este criterio racionalizador se despliega en una estructuración de temáticas en torno a cuatro grandes bloques: articulación territorial, ordenación y compatibilización de usos, recursos naturales, cul-

turales y del paisaje, y otras infraestructuras básicas. Esta aproximación temática, presente en todos los planes, recuerda bastante a los planes territoriales italianos actuales⁴; esto es, se configuran como planes que ponen una especial atención en la conformación estructural del territorio; en el establecimiento de límites y determinaciones para el desenvolvimiento de las infraestructuras; en la protección de espacios por su valor territorial (natural o cultural); en la puesta en valor de los recursos recreativos y turísticos; en la atención sobre el paisaje; en la ordenación de los espacios agrarios y en el crecimiento ordenado de los desarrollos urbanos.

El enfoque de los planes está netamente condicionado por la LOTCAA, de manera que los cambios de escala en la aproximación y determinación de las propuestas no suponen, sin embargo, el detalle en el dibujo final de la propuesta. Esto es, sus determinaciones tienen cumplimiento mediante el desarrollo del planeamiento urbanístico que es el que ha de materializar y definir las propuestas.

Este carácter secuencial impide la inmediatez en la materialización de sus propuestas por parte del Plan territorial, lo que reduce el carácter estratégico que ciertas actuaciones pueden tener en un determinado momento temporal. Por otra parte, la imposibilidad normativa de entrar en consideración sobre el suelo urbano ha supuesto una autolimitación en cuanto a la definición de tratamiento o, si se quiere decir de otra manera, una limitación a dejarse llevar por el dibujo y proponer imágenes finales de propuestas de actuación, como hemos

(4) Véase el Piano Territoriale di Coordinamento de la provincia de Turin, de 1999; el Plan di Indirizzo territoriale de la región Toscana, de 1999 o el Piano territoriale regionale di coordinamento de la región del Veneto, de 1992

Contenidos de los planes

Propuestas y determinaciones normativas	Aglomeración urbana de Granada	Costa Noroeste	Poniente almeriense	Sierra de Segura
Articulación territorial (I)	Señalamiento de la jerarquía del sistema de asentamientos y ordenación de equipamientos de carácter supramunicipal	Jerarquía del sistema de asentamientos y ordenación de equipamientos de carácter supramunicipal	Jerarquía del sistema de asentamientos y ordenación de equipamientos de carácter supramunicipal	Jerarquía del sistema de asentamientos y ordenación de equipamientos de carácter supramunicipal
	Establecimiento de techos máximos de crecimiento de suelo residencial		Integración de núcleos y determinaciones para evitar la conurbación	
	Red viaria de carácter estructurante	Red viaria de carácter estructurante	Red viaria de carácter estructurante	Red viaria de carácter estructurante
	Definición del sistema ferroviario de la aglomeración			
	Determinaciones para la planificación del metro ligero			
	Reordenación de la red de transporte público de viajeros por carretera.	Reordenación de la red de transporte público de viajeros por carretera.	Ordenación del viario rural Reordenación de la red de transporte público de viajeros por carretera y creación de intercambiadores	Caminos rurales de interés
	Creación Central de transporte de mercancías	Creación Central de transporte de mercancías	Creación de Centros de servicios al transporte	

Contenidos de los planes (continuación)

Propuestas y determinaciones normativas	Aglomeración urbana de Granada	Costa Noroeste	Poniente almeriense	Sierra de Segura	
Articulación territorial (II)	Dotación del sistema de espacios libres de la aglomeración (espacios excluidos del proceso urbanizador) e itinerarios	Dotación de red comarcal de espacios libres	Dotación de parques comarcales y rurales		
		Adecuaciones de vías pecuarias, ruta cicloturística y ecuestre	Itinerarios de interés ecológico y recreativo	Red turística recreativa	
		Accesos, ordenación y equipamientos de las playas Usos y adecuaciones recreativas en espacios naturales			
Ordenación y compatibilización de usos	Determinación de zonas sometidas a vinculación de usos (espacios libres públicos, ordenación concertada, limitaciones singulares al crecimiento urbanístico)		Determinaciones para la ordenación de los espacios de borde y áreas periurbanas de los núcleos		
		Establecimiento de zonas de valor ecológico, ambiental y paisajística sometidas a restricciones de usos y transformaciones		Zonificación de usos en suelo no urbanizable	
			Determinaciones para zonas de potencial crecimiento turístico	Determinaciones para nuevos suelos turísticos	Zonificación comarcal de usos turísticos (zonas saturadas emergentes, equilibradas). Intervenciones integradas en aldeas
		Determinación de zonas sometidas a vinculación de usos (actividades productivas)	Reservas estratégicas para actividades productivas industriales y logísticas	Determinaciones sobre los suelos para actividades terciarias e industriales y reservas de suelo industrial	Determinaciones para los polígonos industriales
			Reserva estratégica para actividades logísticas de apoyo al turismo		
		Determinaciones para las zonas de valor productivo agrario	Ordenación del espacio de agricultura intensiva	Reservas de suelo para equipamiento comarcal Ordenación de las áreas productivas rurales (cultivos en invernaderos y cultivos tradicionales)	
					Determinaciones sobre las actividades industriales y terciarias en suelo no urbanizable
					Determinaciones sobre las edificaciones al servicio de las fincas, vallas, cercas y cerramientos
			Ordenación de infraestructuras náutico-deportivas, espacios portuarios y sus accesos	Actuaciones de mejora de accesos a los puertos y espacios portuarios	
		Recursos naturales, culturales y del paisaje	Señalamiento de zonas de mejora y regeneración ambiental		Determinaciones para la ordenación de espacios de interés territorial y ambiental
				Determinaciones para el control de procesos erosivos	
				Determinaciones para la ordenación de zonas degradadas (zonas mineras, vertederos, zonas periurbanas)	
				Determinaciones para la prevención de riesgos de inundación y avenidas	
Intervención y protección en cauces fluviales	Protección de cauces y recursos hídricos subterráneos Regeneración de marismas Ordenación de las aguas interiores del litoral Zonas de protección urbanística del litoral y Protección de espacios naturales costeros				Protección de cauces
				Determinaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre y servidumbre de protección	
Protección del patrimonio cultural (Catálogo de elementos de interés)	Regeneración de playas Protección del patrimonio cultural			Protección del patrimonio cultural	Patrimonio cultural asociado al uso turístico
Señalamiento de zonas de mejora y regeneración paisajística	Protección del paisaje			Protección del paisaje	
					Intervenciones en el paisaje urbano Sendas e hitos paisajísticos y miradores
					Correcciones de vertidos
Infraestructuras energéticas, de hidráulicas, telecomunicación y de gestión de residuos sólidos	Determinaciones para la organización de los sistemas de abastecimiento y depuración	Determinaciones para la organización de los sistemas de abastecimiento y depuración	Determinaciones para la organización de los sistemas de abastecimiento y depuración		
		Criterios para el desarrollo de la distribución de la energía eléctrica y gasística	Criterios para el desarrollo de la distribución de la energía eléctrica y gasística	Determinaciones sobre la distribución eléctrica	
			Ordenación de vertederos	Ubicación de vertedero	Ordenación de vertederos

podido ver en algunos planes realizados en otras Comunidades Autónomas, que si bien tienen la capacidad de evocar y de definir y cerrar la propuesta no dejan de ser ejercicios que sólo tienen sentido si se materializan en un breve plazo de tiempo y si el plan tiene la competencia para desarrollarlas por sí mismo, lo que no es nuestro caso.

Los planes se despliegan en torno a unos objetivos básicos que determinan su enfoque y propuestas.

Si seguimos el planteamiento de los bloques en que hemos agrupado las distintas temáticas desarrolladas por los planes podemos señalar algunos aspectos característicos de estos planes.

Articulación territorial. Los elementos esenciales de la articulación son los clásicos en Ordenación del territorio: La definición de la jerarquía de núcleos a los que se asignan funciones específicas y la determinación del sistema de comunicaciones y transportes. A estos elementos esenciales se añade el sistema de espacios libres; esto es, la articulación territorial no se define ya sólo por criterios estrictamente funcionales sino que los espacios libres adquieren un nuevo papel, no ya de elemento necesario de dotación del ámbito y como piezas de cierre y de delimitación de crecimiento sino como instrumento de articulación del territorio.

Ordenación y compatibilización de usos. Quizás el aspecto conceptualmente más innovador sea el rechazo al afán totalizador de normar todo el territorio mediante las determinaciones clásicas de usos permitidos/usos prohibidos. En nuestro caso, se opta por abordar sólo aquellas zonas en las que existen conflictos entre usos, que sólo tienen posibilidad de resolución con el instrumento del plan territorial. Supone una deliberada autodelimitación a efectos de considerar sólo aquellos aspectos que se estiman estratégicos y de carácter supramunicipal.

Recursos naturales, culturales y del paisaje. Las opciones estratégicas en relación con estos recursos son tanto las de protección como las de puesta en valor. La protección de los espacios de valor natural no lo son tanto por su valor ambiental sino por el papel que los mismos pueden jugar en el territorio en relación con la estrategia del Plan. Un espacio forestal, ya protegido por la legislación forestal, puede estar o no protegido a su vez por la legislación ambiental en virtud de sus valores intrínsecos pero será objeto de atención o no por el plan si su posición territorial le hace jugar algún papel en el marco de la estrategia definida.

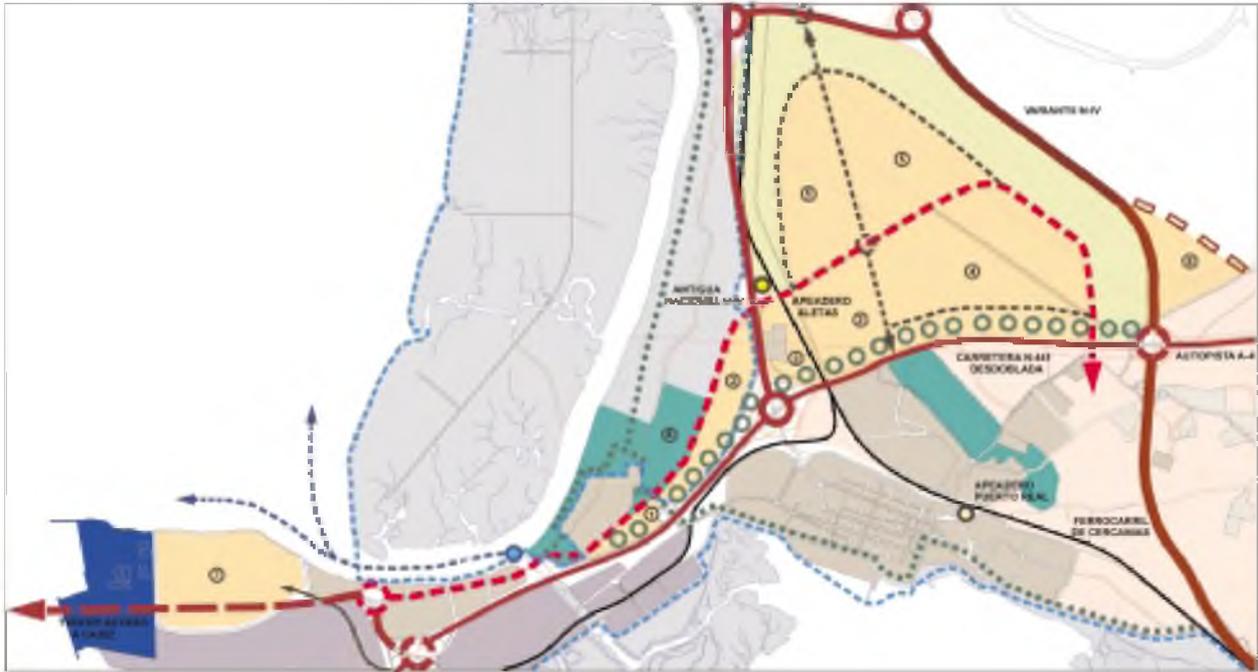
Del mismo modo, la protección de los recursos culturales tienen sentido en el marco del Plan territo-

rial si los mismos juegan un papel en la estrategia territorial. Quiere esto decir que la legislación del Patrimonio Histórico, por una parte, y los catálogos de la legislación urbanística, por otro, establecen ya de forma adecuada sistemas de protección suficientes. El Plan sólo incorpora aquellas edificaciones o instalaciones que adquieren un papel territorial como elementos de la identidad cultural del ámbito que, junto a otros elementos territoriales (paisaje o espacios naturales), contribuyen a una estrategia de valorización de recursos, aunque en ocasiones deba ser la protección un objetivo en sí y, en todo caso, sólo de aquellas que se encuentran fuera del suelo urbano o urbanizable.

En cuanto al paisaje, la problemática es bien distinta. La inexistencia de una legislación específica sobre el paisaje, la imposibilidad material de poder aplicar propuestas de actuaciones positivas destinadas a territorios concretos debido a la inexistencia de mecanismos adecuados para materializar estas propuestas, impiden un adecuado y eficaz tratamiento del paisaje. La vía de su valorización casi siempre pasa por su protección y difícilmente por acciones positivas de regeneración y adecuación.

Infraestructuras básicas supramunicipales. Los planes siguen en esta caso una clara y estricta delimitación de lo que es objeto del plan territorial, diferenciado de lo que es propio de la planificación sectorial, criterio que parece obvio pero que la experiencia observada en planes realizados en otras Comunidades Autónomas muestra que no siempre es seguido. De este modo, en relación con las infraestructuras viarias, los planes establecen niveles de viario según la funcionalidad que se pretende jueguen en el territorio, pero no se delimitan las características técnicas que los mismos deben contener; de esta manera, es la planificación sectorial, la que de acuerdo con las indicaciones del papel funcional que ha de jugar tal viario y el tráfico real o potencial que el viario en cuestión tenga o se prevea, definirá sus características de número de carriles, latitud, arceles, etc. o el modo de resolución del encuentro entre ejes viarios (incorporaciones al mismo o distinto nivel, etc.).

Esta misma concepción del viario está presente en las infraestructuras hidráulicas de abastecimiento o saneamiento. En estos casos, el plan delimita los puntos de origen y destino, dejando el trazado y la capacidad a los criterios técnicos sectoriales en función de dotaciones por habitante y demandas. Sin embargo, en materia de depuración, los planes llegan a definir tipos de tratamiento cuando desde el plan se estima que deben ser superiores a los definidos por la legislación comunitaria, ya sea porque el plan prevea la



protección de espacios afectados por los efluentes o porque se planteen propuestas de ordenación recreativa o turística o de desarrollo agrario que exijan una depuración más estricta de los vertidos.

En materia de infraestructuras energéticas y de telecomunicación los planes definen esencialmente los pasillos por los que deben conducirse tales infraestructuras o las áreas excluidas de estas instalaciones (caso de antenas de telecomunicación) y las condiciones de los tendidos cuando estos atraviesan parajes o espacios de gran frecuentación de aves.

LA MATERIALIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEL PLAN

Las propuestas del Plan se establecen mediante determinaciones normativas y mediante acciones positivas.

Ya se ha señalado como estas determinaciones tiene un alcance distinto expresado por la Ley. las Normas se definen esencialmente para el establecimiento de prohibiciones o de obligaciones positivas respecto a consideraciones de ordenación que deben ser aplicables por los planes urbanísticos; así, es ejemplo del primer caso la determinación de usos prohibidos, y del segundo, la obligatoriedad de los planes urbanísticos de incorporar determinados contenidos, como puede ser la delimitación de las zonas de inundación de ríos y arroyos, o los criterios para el tratamiento paisajístico. También se incluyen como normas los objetivos específicos del Plan de ordenación del territorio, los cuales son de una

gran concreción ya que su alteración constituye motivo de su revisión o modificación.

En cuanto a las Directrices, constituyen el grueso de las determinaciones de los planes. La flexibilidad prevista por la Ley hace que las mismas constituyan el principal recurso normativo de los planes. Son los mandatos destinados a especificar cual es el efecto que debe conseguirse con su aplicación, dejando a las Administraciones sectoriales o a las municipales las estrategias que deben seguir para su cumplimiento.

Finalmente, las Recomendaciones tienen una escasa presencia en las normativas de los planes. Las llamadas a la colaboración entre Administraciones para el cumplimiento de determinados objetivos, la realización de estudios, etc. son los fines principales de estas determinaciones.

En lo que respecta a la Memoria Económica, su contenido tiene esencialmente por objeto establecer cuales son las Administraciones encargadas de ejecutar los proyectos y la prioridad de los mismos. Estos aspectos tienen un mayor alcance que el de la determinación económica del «coste» de las actuaciones previstas en el Plan, puesto que esta evaluación no pasa de ser un mero ejercicio de establecimiento de ordenes de magnitud ya que, difícilmente se hace posible evaluar económicamente, por ejemplo, un nuevo trazado viario sin un estudio informativo que, por otra parte, puede presentar normalmente más de una alternativa, o sin conocer debidamente las

características geológicas del terreno.

Aunque existen proyectos que pueden evaluarse económicamente con mayor seguridad como, por ejemplo, pueden ser las estaciones de autobuses o apeaderos de un determinado tamaño y número de dársenas, o las estaciones de tratamiento de vertidos de determinadas características, la realidad es que tampoco cuenta la Administración con una evaluación media de costes de proyectos específicos que permitan plantear evaluaciones siquiera sea aproximadas a la realidad.

Es este apartado de la Memoria económica uno de los aspectos que deben ser reforzados en los planes, cambiando su orientación. Las Memorias económicas no deben ser un mero listado de proyectos, cuya evaluación económica es a priori de difícil concreción, como un documento de compromisos ciertos de ejecución establecidos mediante acuerdos entre administraciones y particulares, que aseguran en plazos su ejecución.

CONCLUSIONES. LA NECESIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La experiencia que aportan los planes de ordenación del territorio en Andalucía nos permite señalar, sin lugar a dudas, que se ha entrado en una fase de madurez conceptual en cuanto al desarrollo de la planificación territorial a pesar de la corta experiencia habida que, por otra parte, es de las más asentadas en el marco de las CC.AA.

La normativa adolece de algunas carencias que, a nuestro juicio, deben ser subsanadas, una vez que se han puesto en evidencia con la redacción de los planes. Entre estas carencias hemos señalado:

- La imposibilidad de desarrollo del plan a través de instrumentos propios que permitan la ejecución de determinados proyectos de alcance supramunicipal.
- La falta de mecanismos para que las propuestas de los planes sean objeto de inclusión obligada en los anteproyectos de las leyes de presupuestos que el gobierno autónomo remite al Parlamento.
- La escasa atención prestada a regular la gestión de los planes.

Estas carencias son, a nuestro juicio, sustanciales como para requerir una resolución que garantice una mejor aplicación de las propuestas de los planes.

Junta a estas carencias, los planes ponen de manifiesto la dificultad de incorporar acciones positivas por parte de otras Administraciones, cosa lógica si ya hemos podido comprobar como la propia Administración autónoma no garantiza la ejecución de los proyectos previstos.

En otro orden de consideraciones, la planificación territorial pone más en evidencia si cabe, la falta de regulación adecuada de una materia como el paisaje, esencial en el marco de la planificación de ordenación del territorio. La falta de una política decidida de salvaguarda de nuestro patrimonio paisajístico tiene su clara evidencia en la dispersión normativa y en la falta de aplicación de medios. La protección del paisaje, hasta ahora, se limita a la regulación de normas muy generales de protección dispersa en diferentes legislaciones y, en relación con las acciones positivas, la legislación actual se concreta en la regulación de ayudas sectoriales que no se vinculan a políticas de ordenación del territorio.

La inclusión de la política del paisaje en el marco de la ordenación del territorio requiere adoptar soluciones normativas si realmente se quiere hacer efectivo el cumplimiento del Convenio europeo del paisaje formulado por el Consejo de Europa y firmado por nuestro país.

Finalmente, los planes de ordenación del territorio han de tener un adecuado encaje en el conjunto del sistema de planeamiento físico, especialmente el urbanístico. En ocasiones hemos podido comprobar como el mero anuncio de formulación del Plan territorial supone una carrera loca de los más avisados para poner en carga suelos, mediante modificaciones del planeamiento urbanístico, que terminan por hacer inútiles los esfuerzos y los objetivos del plan territorial de integrar y articular políticas de suelo con perspectivas supramunicipales, fundamentalmente en los espacios turísticos litorales.

[Manuel Benabent F. de Córdoba]
» Geógrafo-urbanista

CONTENIDO Y DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO LÍMITE DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

-José Miguel Chinchilla Mata-

RELACIONES ENTRE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

En España hasta el año 1975, política regional y ordenación del territorio eran conceptualmente una misma cosa. Es a partir de la reforma de la Ley del Suelo de 1975, cuando se atribuye al entonces Ministerio de la Vivienda el planeamiento territorial separando la planificación económica (incentivos de acción territorial) de la física, y de acuerdo con esta Ley del 75, el planeamiento territorial debía desarrollarse a través del Plan Nacional y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), de los cuales sólo llegó a aprobarse el PDTC de Doñana.

La Constitución de 1978 consagra la ordenación del territorio y el urbanismo como una función pública encomendada a las Comunidades Autónomas que asumen esta competencia con potestades plenas: esto es, legislativas, reglamentarias y de ejecución, en el caso de Andalucía según el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía.

Por otra parte la Constitución considera la Ordenación del Territorio como una materia distinta y diferenciada de otras, ya sean estas globales como el urbanismo, el medio ambiente o la economía, o sectoriales como las carreteras, los puertos, aeropuertos, agricultura, salud, etc. Esta situación es distinta a la preconstitucional que incluía en la legislación del suelo tanto la ordenación integral de ámbitos supramunicipales como municipales. A partir de la Carta de Europea de la Ordenación del Territorio, aprobada por los Ministros Comunitarios en Torremolinos, en junio de 1983, se define a nivel internacional el concepto de ordenación del territorio.

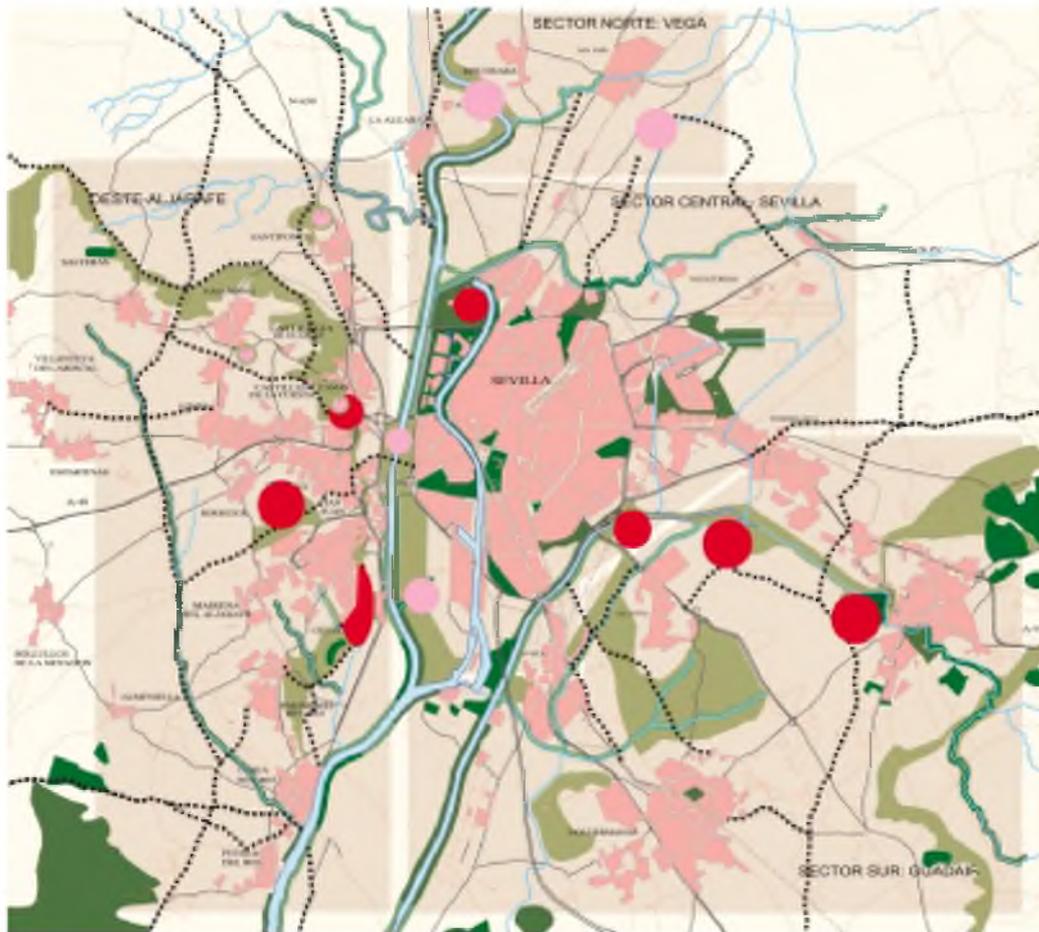
Este hecho no significa que en Andalucía con anterioridad a la Ley de Ordenación del Territorio no se hicieran intentos para ordenar el territorio, ya que se redactaron instrumentos con planteamientos de resolver problemas que trascendía de las propias políticas municipales enfrentándose con los problemas supralocales, desde la disciplina del urbanismo y con instrumentos propios se han redactado figuras de ordenación territorial que en algunos casos han evo-

lucionado hacia Planes de Ordenación del Territorio, como son el caso del Plan General de la Vega de Granada precursor del actual Plan de Ordenación del Territorio de ámbito Supramunicipal, Las Directrices del Litoral y otros instrumentos que no llegaron a completar su redacción.

Así desde la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio se configura en Andalucía la diferenciación entre territorio y urbanismo, estableciendo en su artículo 21 el carácter de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio respecto al resto de políticas, entre ellas el urbanismo, y que se concretan en: Normas, Directrices y Recomendaciones.

- Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes a las administraciones públicas y para los particulares, en suelos urbanizables y no urbanizables. En consecuencia también son vinculantes para los planes urbanísticos, y lo son desde el momento mismo de aprobación definitiva del Plan de Ordenación del Territorio.
- Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas los órganos de las Administraciones públicas deben establecer las medidas para la consecución de los fines. Para los planes urbanísticos son vinculantes, debiendo estos incorporar las determinaciones necesarias para materializar las directrices, y una vez aprobados definitivamente, vinculan a particulares y administraciones.
- Las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigido a las Administraciones públicas, que en caso de apartarse de ellas deberán justificar su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio. Los planes urbanísticos deberán incorporar las determinaciones necesarias para materializar las recomendaciones o justificar su alternativa.

En el artículo 23 se especifica claramente que las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional serán vinculantes para el Planeamiento Urbanístico General, las de-



terminaciones de aplicación directa prevalecerán sobre el Planeamiento Urbanístico General y en el Decreto de aprobación se fijarán los plazos para que dicho planeamiento se adapte.

En conclusión la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía en sus relaciones entre planes y el planeamiento urbanístico se rige por el principio de vinculación, que se refiere a la relación de orden existente entre dos planes de forma que las determinaciones del de inferior rango (Plan General) deben ajustarse a las establecidas por el de rango superior (Plan de Ordenación del Territorio), en caso de que exista.

RELACIONES DE LOS PLANEAMIENTOS GENERALES CON LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

A continuación cabe preguntarse como se relacionan los planeamientos generales con los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional fundamentalmente. La Ley de Ordenación del Territorio, no establece unos contenidos exhaustivos para los Planes Territoriales de ámbito Subregional, más allá del esquema de las infraestructuras básicas, la

distribución de equipamientos y servicios de carácter Supramunicipal y de la indicación de zonas de ordenación y compatibilización de usos. Luego el primera interrogante que se plantea un Plan General afectado por un Plan Subregional, es ¿En que campo de juego debo jugar y con que reglas?.

Y esto es así porque los contenidos de los Planes Subregionales pueden ser tan amplios, a tenor del contenido de la Ley, que pueden reducir el ámbito de la ordenación integral del municipio a los suelos urbanos y a los que previsiblemente vaya a desarrollar.

En los actuales Planes Subregionales en redacción los distintos equipos están conformando los contenidos de dichos planes en función de su propia experiencia profesional y de las problemáticas y condiciones del territorio a ordenar. En aquellos territorios donde la problemática territorial tiene que ver con los fenómenos de conurbación de núcleos de población, como son los casos de los Planes de las Aglomeraciones Urbanas y algunos de los que actualmente se están redactando en el litoral, tienen unos contenidos y determinaciones que están más cercanos a los contenidos de los Planes Generales que a los planes esquemáticos inicialmente previstos por la Ley.

Si tomamos como referencia el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUGR), que es el único de los planes redactados o en redacción que se ha aprobado hasta la fecha, y analizamos sus determinaciones y normativa veremos que contiene una regulación pormenorizada de los trazados de las vías de comunicación y de las redes de transportes e infraestructuras.

Se definen aquellas áreas que pueden tener en el futuro usos urbanos estableciendo su uso global. A modo de ejemplo sobre este tipo de determinaciones, el POTAUGR fija, aunque con carácter de directriz, un porcentaje de usos terciarios (comerciales y oficinas), en algunos suelos que el nuevo Plan General clasificaba como suelo urbanizable programado, o establece como norma vinculante la superficie de suelo a destinar para Centro Intermodal de Transportes que con ocasión de la redacción del Plan General se puso de manifiesto que estaba claramente sobredimensionado.

Para el resto del territorio tienen una regulación de todas las categorías del suelo no urbanizable de especial protección por sus valores paisajísticos o naturales, incluso se contiene un catálogo de elementos de interés para la aglomeración mayoritariamente situados en suelo no urbanizable, y que como paradoja en algunos municipios se refiere a elementos situados en el centro urbano pero no se contiene ni la Alhambra ni el Generalife.

Como puede deducirse el margen de maniobra del Plan General queda bastante limitado en lo que se refiere a la Estructura General y Orgánica de su Territorio ya que le viene dictada por el POTAU, la definición de áreas con vocación urbana añade al Plan General presión para su clasificación como suelo urbanizable aunque no sean necesarios en el horizonte temporal del mismo, y respecto al suelo no urbanizable sólo le queda matizar la regulación de la implantación de los usos que el POTAU ha definido para cada una de sus categorías.

Con ocasión de la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General del municipio de Granada en enero de este año, la comisión de Urbanismo de Andalucía ha tenido ocasión de analizar las determinaciones del Plan Subregional y su concordancia en el planeamiento municipal. Dado que ambos planes se redactaron simultáneamente no se presentaron divergencias importantes, aunque en la Resolución de aprobación tuvo que recogerse alguna pequeña matización sobre aspectos menores.

La Consejería de Obras Públicas y transportes no sólo está redactando Planes de Ordenación del Territorio de aglomeraciones urbanas sino que ade-

más se están realizando sobre otros tipos de ámbitos, unos litorales: Poniente Almeriense y Costa de Huelva y otro en el interior: Sierra de Segura.

Este último supone, por la extensión de su ámbito de ordenación, escala de trabajo 1/100.000 y por las características socioeconómicas, otra forma de entender los Planes de Ordenación del Territorio.

Si analizamos sus determinaciones podemos observar que en la definición de las grandes infraestructuras y equipamientos: transporte, red viaria, recursos hídricos, sanidad, etc. prácticamente todas sus determinaciones tienen el carácter de directriz y recomendación.

En el caso de los usos del territorio, tienen mayoritariamente carácter de norma y por tanto son de aplicación directa, como la regulación de las edificaciones en las fincas, vallas y cercas, autorizaciones en suelo no urbanizable, zonificación y su regulación. Sin embargo lo referente al deslinde de las vías pecuarias es una directriz y en el deslinde de los cauces es una recomendación.

Respecto a la ordenación de los recursos naturales, en este caso se recoge la clasificación de espacios catalogados del Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) de la Provincia de Jaén y así toda la regulación sobre los mismos tiene el carácter de norma. Pero llama la atención que la regulación del Control de los Procesos Erosivos, tenga el carácter de recomendación.

El Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura, a tenor de las apreciaciones anteriores, podría asimilarse a la suma de las Normas Subsidiarias Provinciales y del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Jaén para el ámbito de la Sierra de Cazorla Segura y las Villas.

En relación a las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional y su grado de vinculación se puede concluir que: de una parte siguen constituyendo normas básicamente aquellas regulaciones que tradicionalmente ya lo eran con la legislación urbanística, es decir la regulación de los usos del suelo, y de otra que existe una clara asimetría respecto a la obligatoriedad, ya que inciden básicamente sobre la administración municipal mediante el planeamiento urbanístico.

Aunque el contenido de estas líneas debe referirse al límite de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional al Planeamiento Urbanístico, es el único «sufridor» como ha quedado de manifiesto, me interesa desarrollar a continua-

ción la vertiente directora de estos planes en relación al planeamiento urbanístico.

Tradicionalmente los Planes Generales han constituido la figura encargada de la ordenación integral del territorio municipal completo, y así de define en la legislación urbanística. Este concepto de integral no tiene sólo una componente física sino que se extiende a las diferentes políticas que inciden sobre el territorio municipal. Como consecuencia del reparto competencial derivado de la Constitución y de los Estatutos de autonomía, se han desarrollado legislaciones sectoriales que en mayor o menor grado han «reservado territorio propios», coartando la libertad planificadora del planeamiento general, véase la Ley de Costas, Carreteras, Puertos, Espacios Naturales, Transportes, etc.

También es cierto que la realidad actual de algunos territorios, básicamente las aglomeraciones urbanas, el término municipal no constituye el ámbito para realizar una ordenación integral y por este motivo surgen los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, como instrumentos de coordinación de las distintas Administraciones.

Si hay un aspecto en el que el Plan General es débil, por las circunstancias antes señaladas, es en la coordinación de las distintas políticas sectoriales estatales o autonómicas, que como señala la Ley de Ordenación del Territorio es el objetivo primordial de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional.

Los Planes Generales necesitan tener resuelta y definida la macro-estructura, y en consecuencia todo lo referente a ella debería ser una norma de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, ya que así se ahorrarían la tediosa negociación con los distintos entes, en las que como es claro adivinar la posición municipal parte de una posición de inferioridad.

En la situación actual, si se analizan los actuales planes redactados o en redacción y sobre todo el proceso de redacción, se aprecia que las distintas administraciones no acaban de asimilar, que la Ordenación del Territorio constituye el instrumento imprescindible para coordinar las distintas políticas en el territorio que ordena, y son reacias a permitir que un extraño le ordene parte de su «pequeño cortijo». La propia Comunidad Autónoma no acaba de asumir con determinación la importancia de la coordinación territorial y en consecuencia los Planes no tienen la fuerza que requerirían.

Como consecuencia de esta posición de debilidad, el grado de vinculación de las determinaciones de

los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, en términos muy generales y con algunas excepciones, obedece a distribuciones competenciales: en el ámbito municipal las regulaciones de los usos del suelo y reservas de terrenos suelen tener el carácter de norma, todo lo relativo a las competencias de la Consejería de Obras Públicas y Transportes suelen ser directrices, y todo aquello que tiene que ver con otras Consejerías (Medio Ambiente, Salud, etc.) y las competencias del Estado suelen ser recomendaciones.

Por otra parte, el hecho de que los Planes deban contener el consenso de todos los municipios implicados, dificulta y alarga innecesariamente el proceso, sobre todo si tenemos en cuenta que dichos consensos fluctúan en función del cambio de las distintas personas implicadas o de los gobiernos municipales.

La siguiente descripción plantea las limitaciones y situaciones de un hipotético Plan General de un municipio de una aglomeración urbana con Plan de Ordenación del Territorio correspondiente.

- Red viaria metropolitana: Reserva de terrenos para el trazado que el Plan General debe de asumir y prever su sistema de adquisición, que en el caso de que dicha reserva sea contigua a suelos urbanizables debería ser con cargo a ellos (compensación). Puede ocurrir que el trazado no coincida exactamente con el correspondiente al estudio informativo redactado por la Administración del Estado que es la competente para ejecutar dicha vía.
- Infraestructuras del Transporte: Trazado de red ferroviaria y de plataformas reservadas. Definición de áreas para Centro Intermodal de Transportes. Ausencia de determinaciones sobre zona portuaria claramente obsoleta y que deberían utilizarse para otros usos metropolitanos.
- Otras infraestructuras: indefinición sobre pasillos para la regulación de las grandes líneas de transporte de energía.
- Red hídrica: Recomendación o directriz para la delimitación del dominio público hidráulico, no existe definición de zonas inundables.
- Usos del territorio: Definición de la zonificación en suelo no urbanizable, regulación de las edificaciones al servicio de las fincas, vallas y cercas, autorizaciones en suelo no urbanizable. Recomendación para que un porcentaje x de determinados usos de carácter metropolitano se implanten en un suelo urbanizable programado.

No se propone desclasificar ningún suelo aunque no esté desarrollado

- Usos urbanos (residenciales, terciarios y productivos): Definición de áreas para la implantación de cada uso, pero sin definición de una política de implantaciones de actividades productivas, o de viviendas desde la perspectiva de la aglomeración. La definición de estas áreas como se han señalado anteriormente una presión para su clasificación futura. Y por el contrario el hecho de que el POTAU asuma los suelos clasificados por el Plan General como urbanizables programados o no programados aunque no se haya producido su transformación, plantea una limitación añadida, que en el caso de zonas del litoral o de las conurbaciones urbanas puede resultar determinante de cara a la ordenación del territorio. En algunos planes tienen alguna limitación al crecimiento poblacional.
- Recursos naturales: Definición zonificación de áreas de protección especial por sus valores paisajísticos y naturales, regulación de los usos como norma, si el espacio contiene un Plan de Ordenación de Recursos Naturales se asume. Se señalan las vías pecuarias y se contiene como directriz el deslinde futuro del dominio público.
- Protección del Patrimonio: definición de los elementos a proteger situados normalmente en suelo no urbanizable, ya sea por sus valores arquitectónico, cultural, etnográfico, histórico, artístico, botánico, etc.
- Programación: ambigüedad sobre la programación temporal de las grandes inversiones, el grueso de la ejecución se desplaza al Plan General y a sus instrumentos de ejecución.

La anterior relación no pretende agotar las condicionantes de los Planes de Ordenación del Territorio sobre un Plan General, y desde luego aunque representa una caricatura de la realidad existente, pretende mostrar las dificultades con las que se enfrenta un Plan General, que como puede apreciarse es bastante desconcertante.

El hecho de que la propia legislación de Ordenación del Territorio no contenga instrumentos propios para la ejecución de los Planes y se confíe al planeamiento urbanístico municipal dicha ejecución y por tanto dependiente de múltiples voluntades municipales, añade un elemento más de incertidumbre. El actual Anteproyecto de Legislación Urbanística consciente de esta debilidad contempla distintos instrumentos para facilitar la ejecu-

ción de los Planes de Ordenación del territorio de ámbito Subregional.

En la situación actual los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, debido a su largo proceso de redacción (Sevilla, Málaga, Cádiz, etc.) aporta pocas soluciones a los Planes Generales y en la mayoría de los casos llegan tarde y constituyen la suma de las determinaciones de estos planes generales que ya están aprobados con anterioridad, constituyendo por tanto una visión de lo actual (lo actualmente planificado) y no una opción de futuro.

Ante esta situación alguien puede plantear que lo realmente importante no es el Plan sino la maduración del proceso de concertación generado en el transcurso de su redacción. Es cierto que el planteamiento de una planificación territorial desperta la conciencia de las distintas administraciones sobre la necesidad de coordinación de sus respectivas políticas, pero el día a día ha demostrado que el corto plazo domina estas políticas y que el transcurso del tiempo solo aporta oportunidades perdidas. Sevilla puede ser el caso más sintomático de esta situación, por la complejidad de sus problemas y por lo dilatado de su proceso.

A tenor de las circunstancias y de la distribución competencial actual, si queremos que los Planes de Ordenación del Territorio constituyan un referente para los Planes Generales, a mi entender deberían simplificarse en su regulación normativa de los usos del territorio señalando sólo aquellos usos incompatibles en las distintas zonificaciones y centrarse en aquellos otros aspectos que son fundamentales para los planeamientos municipales como: el establecimiento de las reservas de terrenos para trazados viarios, de infraestructuras, espacios libres, equipamientos, espacios a cautelar de la urbanización y especialmente protegidos, con un límite temporal a largo plazo, limitando la implantación de usos irreversibles, y la programación de ejecución de infraestructuras a medio plazo estableciendo una prioridad de las mismas. Muchos de los contenidos actuales deberían remitirse a Planes Especiales específicos o planes generales, señalando el POTAU los objetivos generales.

Pero si hay que señalar una circunstancia determinante, es que las distintas Administraciones asuman la Ordenación del Territorio, como un referente para sus políticas.

[José Miguel Chinchilla Mata]
» Arquitecto Urbanista

LOS PLANES TERRITORIALES COMO INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

-Carlos López Canto-

Cuando recibí por parte de la AGPA la amable invitación para escribir un artículo relativo a la capacidad de los planes territoriales para la ordenación del crecimiento urbano en las áreas metropolitanas, sentí una cierta extrañeza cuyo motivo no pude identificar inmediatamente. Sólo después de algunos días aislé la cuestión que me había causado este desasosiego. Por fin, después de varios años, casi varias décadas, volvía a ponerse sobre la mesa la cuestión del crecimiento urbano, algo que había desaparecido en el ámbito nacional, y especialmente en el regional, de la teoría, de la literatura y de las publicaciones de ordenación del territorio y urbanismo, al quedar oculto bajo ríos de recualificaciones urbanas y territoriales, nubes de áreas urbanas estratégicas y huracanes de actuaciones de imagen político-urbanísticas-arquitectónicas.

Necesariamente comencé una cierta reflexión, dentro de lo que uno es capaz, sobre qué había pasado para que durante casi veinte años un asunto de tanta importancia social, económica, territorial y urbana hubiera quedado fuera de las líneas de trabajo administrativas, académicas y profesionales. ¿Es que no se había producido crecimiento urbano?, ¿es que no había sido necesario el crecimiento urbano? o simplemente es que no había sido merecedor de atención alguna.

En esas cuestiones me encontraba cuando recordé la existencia de un libro de finales de los setenta y de una teoría sobre el crecimiento urbano de comienzos de los ochenta, la última que recordaba que hubiera tenido una amplia difusión nacional e incluso internacional. El libro era "Urbanismo y austeridad" de Giuseppe Campos Venuti y la teoría la del "crecimiento cero".

El texto de 1978 del profesor Campos Venuti, pese a estar muy olvidado, sigue actualmente lleno de sentido como llamada a la racionalidad y a la cordura en el consumo del suelo, en el uso de la ciudad y en la necesaria integración social dentro de ésta. Gran parte de lo que después con otros tintes ha dado en llamarse la "sostenibilidad". Sin embargo, la teoría del "crecimiento cero", desarrollada a partir de la austeridad reclamada por Campos Venuti, de la lamentable situación urbana española de finales de

los setenta y de la consideración de unos cuantos datos coyunturales (confundidos con estructurales), pese a haberse demostrado plenamente invalidada a los pocos años de su construcción, sigue en el fondo plenamente implantada dentro del pensamiento urbanístico considerado en la actualidad como políticamente correcto.

La exposición de estos antecedentes ha sido necesaria para poder plantear la tesis que pretendo mantener en este artículo: el crecimiento urbano se ha seguido produciendo durante las últimas décadas y en la actualidad sigue siendo necesario; pese a ello, la permanencia ideológica de la teoría del "crecimiento cero" ha conllevado su rechazo y olvido en la acción administrativa, dando lugar a graves consecuencias sociales, territoriales y urbanas cuya resolución exige el cambio de la actitud pública, siendo los planes de ordenación del territorio de ámbitos metropolitanos los instrumentos adecuados para plasmar una nueva política en las áreas más problemáticas.

Cinco serán por tanto las cuestiones que debería analizar: la existencia efectiva de un fuerte crecimiento urbano durante las dos últimas décadas; la necesidad de las aglomeraciones urbanas de seguir creciendo a un ritmo elevado en los próximos años; la permanencia ideológica de la teoría del "crecimiento cero", pese a una terca realidad que demuestra asiduamente su carácter erróneo; la ausencia de políticas públicas para dirigir y encauzar el crecimiento urbano y sus negativas consecuencias; y, finalmente, la idoneidad de los planes de ordenación del territorio de ámbitos metropolitanos para plasmar una imprescindible nueva política sobre el crecimiento urbano. Lógicamente, al tratarse de un artículo no pretendo realizar una demostración científica, sino sólo transmitir una línea de razonamiento que pueda dar lugar a análisis de otras características que confirmen o rechacen los planteamientos expuestos.

De forma previa, creo conveniente establecer que entiendo por crecimiento urbano. Considero que el crecimiento urbano es el resultado del proceso de urbanización del medio natural, forestal o agrícola, para la implantación de infraestructuras, de usos re-

sidenciales y de actividades industriales, comerciales o turísticas. O dicho de otro modo, el conjunto de suelos que para soportar usos o actividades relacionadas con el medio urbano son objeto de transformación mediante la dotación de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento, energía eléctrica, ...etc.), mediante la construcción de infraestructuras o mediante su edificación. Se trata por tanto de un concepto más amplio que la mera extensión residencial de los núcleos urbanos, si bien, al menos en el caso de Andalucía en general éste sea su principal componente.

La primera cuestión a plantear es que en las dos últimas décadas no sólo se ha producido un fuerte crecimiento urbano, sino que además, posiblemente, haya sido el más cuantioso por unidad de tiempo que hayan experimentado nunca las principales áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas, tanto en el ámbito nacional como en el regional.

Esta afirmación, que no puedo demostrar cuantitativamente, se apoya en las siguientes bases: de una parte, durante las dos décadas pasadas se han construido la mayoría de las principales infraestructuras de comunicaciones urbanas tales como circunvalaciones, rondas, variantes, ...etc.; de otra, también en este período se han construido la mayor parte de las dotaciones urbanas generales (parques, centros universitarios, centros deportivos, hospitales, ...etc.), así como la casi totalidad de las grandes superficies comerciales, existentes; de otra, la construcción de espacios industriales estándar se ha mantenido o incrementado respecto a las décadas anteriores, pero además, han surgido nuevas tipologías de espacios industriales mucho más consuntivas de suelo (parques tecnológicos, parques empresariales, centros de transporte...etc.); de otra, los suelos destinados a la actividad turística o turístico-residencial, también han mantenido o incrementado su desarrollo respecto a las décadas anteriores e igualmente con tipologías que demandan más suelo por cada plaza creada; y, finalmente, también la construcción de nuevas viviendas, como media, ha mantenido las medias de décadas anteriores, con la diferencia de que el consumo de suelo por cada nueva unidad residencial se ha multiplicado, tanto por el cambio tipológico de vivienda colectiva a unifamiliar, como por el incremento de los estándares mínimos de espacios libres, dotaciones o viario que ahora se consideran necesarios. Creo que estos argumentos, aun cuando no estén apoyados cuantitativamente, son bastante indiscutibles para demostrar la veracidad del planteamiento realizado.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario indicar varios factores que han contribuido para que este cre-

cimiento no haya sido, salvo excepciones, tan evidente como en las décadas anteriores. Así, parte importante del crecimiento de las ciudades centrales se ha localizado colmatando oclusiones producidas por saltos urbanos de otras épocas o por su continuidad lineal sobre caminos o carreteras; del mismo modo, algunas ciudades centrales contaban al final de la década de los setenta con importantes reservas de suelo público o intervenido destinado a usos residenciales o industriales; y por último, parte importante del crecimiento, sobre todo del residencial, se ha producido sobre las coronas metropolitanas de forma discontinua o aislada, lo que ha dificultado su percepción por otros habitantes que los estrictamente locales.

La segunda cuestión a plantear sería si en los próximos años va a seguir produciéndose crecimiento urbano o si se podría considerar que se entra en un período de "crecimiento cero", esta vez sí, una vez cubiertas las necesidades urbanas básicas antes existentes.

Esta cuestión conlleva otra previa de carácter más general: responde el crecimiento urbano a unas necesidades colectivas reales o, por el contrario, responde a la dinámica de una actividad económica más o menos especulativa, e independiente de las demandas sociales.

Para responder a esta cuestión es necesario separar entre el crecimiento urbano efectivo, es decir, el que produce la transformación real del suelo según se ha definido anteriormente, del crecimiento urbano ficticio, es decir, el previsto en la clasificación del suelo del planeamiento urbanístico y cuyas únicas evidencias son el abandono de las labores agrícolas, el cambio de sistema de valoración, lógicamente con aumento de su precio, y los sucesivos cambios de propiedad.

Si consideramos sólo el primero, resulta evidente para cualquier observador que este crecimiento responde a necesidades colectivas sociales, ya que excepto determinadas reservas de suelo normalmente públicas, es casi imposible encontrar suelos urbanizados que no estén en proceso simultáneo de edificación, y los muy escasos que se encuentran se deben en general a la obligación legalmente establecida de urbanización previa a la edificación. Cuestión distinta sería lo que cada persona individualmente o como grupo social o ideológico considere por necesidades colectivas sociales, ya que posiblemente la necesidad imperiosa de unos pueda ser considerada por otros como un capricho, una fruslería o incluso un comportamiento antisocial. Ejemplos de objetos de distinta percepción in-

dividual o social podrían ser las segundas viviendas, los campos de golf, determinadas tipologías residenciales o ciertas formas comerciales.

La deducción obtenida de la observación del entorno resulta, casi como no podía ser de otra forma, coherente con la lógica económica de las actividades responsables de la ejecución del crecimiento urbano. La mera clasificación del suelo resulta en general económicamente gratuita y otorga, según las condiciones específicas de cada suelo, unas plusvalías que son rentabilizadas por su propietario al vender dicho suelo. Cuando el suelo llega finalmente a manos de un profesional de la promoción es porque este tiene detectado que existe la demanda y que el producto que elabore puede ser adquirido por otro promotor de menor dimensión, que actúa como consumidor intermedio en el caso de sólo urbanización, o por el consumidor final-usuario, en el caso urbanización y edificación. Normalmente, sólo cuando se trata de promotores no profesionales, es decir, propietarios de suelo que pretenden captar todas las plusvalías y beneficios del proceso, se encuentran áreas urbanizadas en las que simultáneamente no se realiza la edificación debido a su desconocimiento del mercado inmobiliario.

Volviendo a la cuestión planteada, todo hace indicar que el crecimiento urbano va a seguir produciéndose durante los próximos años y en las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas muy posiblemente en una cuantía superior al de las dos décadas pasadas, excepto que se produzca una situación de crisis económica.

La afirmación anterior habría que basarla en argumentos muy parecidos a los que he utilizado para justificar el crecimiento habido en las dos décadas pasadas, si bien, con las siguientes matizaciones: en primer lugar y con carácter general, guste o no guste, es un hecho constatable que las infraestructuras y el medio urbano crecen no de forma directamente proporcional en relación al nivel económico de las sociedades, sino exponencialmente en relación a dicho nivel, y tanto la economía española como la andaluza se encuentran en un proceso de alto crecimiento económico, tendente la primera a aproximarse a la media de la Unión Europea y la segunda a la media nacional; en segundo lugar, los niveles de industrialización tanto a nivel nacional, como sobre todo regional, se encuentran muy por debajo de sus entornos inmediatamente superiores, lo que hace prever, en principio, un alto crecimiento de la demanda de espacios productivos; en tercer lugar, lo mismo podría decirse respecto a las dotaciones y servicios públicos y privados; en cuarto lugar, la generación de infraestructuras que está comenzando

a planificarse y construirse, se basan en un horizonte de servicio mucho más amplio que la generación anterior, por lo que su consumo de suelo es igualmente mucho mayor; en quinto lugar, y aun cuando sea difícil de creer, el parque residencial debería tener un crecimiento superior al experimentado en las dos últimas décadas; y por último, las reservas de suelo público o intervenido para usos residenciales y productivos en las ciudades centrales, heredadas de los últimos tiempos del desarrollismo, se han agotado definitivamente.

De las hipótesis anteriores, que como antes he dicho, ni este es el sitio adecuado ni puedo justificar cuantitativamente ya que necesitan un trabajo de investigación básica que debería corresponder a la Universidad o a las Administraciones responsables, la que considero más aventurada y de mayor interés para profundizar en ella, es la relativa a las previsiones de crecimiento del parque residencial.

Desde mi punto de vista, considero que en las dos últimas décadas se ha reproducido un cierto déficit de viviendas en las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas, mucho menor por supuesto que el que se creó en las décadas de los años cincuenta y sesenta, pero con tendencia a seguir aumentando y que deberá ser resuelto en los próximos años, a riesgo de que en caso contrario se convierta en un problema social grave. A continuación voy a tratar de justificar esta hipótesis.

En primer lugar, los grandes contingentes de población fruto de la fuerte natalidad de finales de los años sesenta, toda la década de los setenta e inicio de los ochenta se están convirtiendo paulatinamente en demandantes de vivienda. Esta afirmación, que resulta una obviedad, no habría ni que decirlo. Sin embargo, todavía se oye a quienes poseídos por la fe en el "crecimiento cero" preguntan que si en la actualidad no existe crecimiento demográfico, para quienes se construyen las viviendas, como si fueran los lactantes los que las demandasen. En este sentido, ya en la actualidad existe una demanda insatisfecha formada por jóvenes y menos jóvenes, que permanecen en el núcleo familiar hasta edades que no pueden compararse con las de ningún país de nuestro entorno.

En segundo lugar, el cambio de los hábitos sociales está produciendo y sobre todo va a producir una punta de demanda de vivienda en los próximos años motivada por los siguientes grupos: jóvenes que salen del núcleo familiar para vivir solos o en pareja; cónyuges adultos que por separación pasan a constituir familias uniparentales; y mayores que nunca compartirán vivienda con sus hijos, una vez que és-

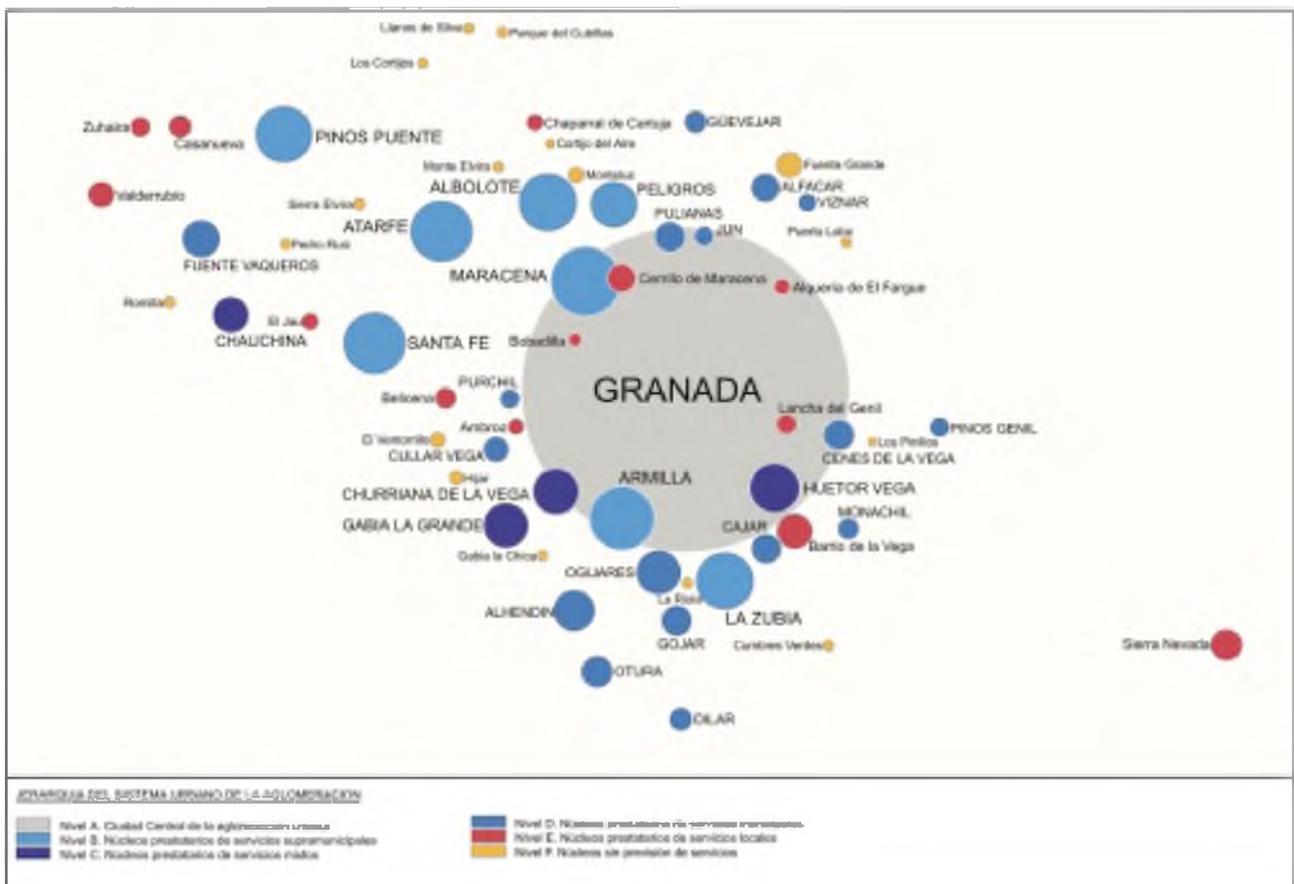
tos han salido del núcleo familiar. Es decir, cada núcleo familiar tradicional ocupante de una vivienda formado por los padres y dos o tres hijos, puede pasar a convertirse en ocupantes/demandantes de entre dos y media y cuatro viviendas. Este proceso de demanda de vivienda se produciría en el corto-medio plazo, estabilizándose a largo plazo una vez generadas las nuevas viviendas necesarias. Para entender mejor los posibles efectos de este proceso, basta indicar que actualmente en Andalucía el porcentaje de viviendas ocupadas por una sola persona es del 30%, mientras que en algunas áreas metropolitanas europeas este porcentaje supera el 50%.

En tercer lugar, las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas andaluzas, junto con el litoral, serán las principales zonas de crecimiento poblacional debido tanto al crecimiento vegetativo como a la inmigración, suponiendo este último grupo una nueva demanda residencial, sin que exista la oferta para satisfacerla.

En cuarto y último lugar, la oferta de viviendas existente en las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas andaluzas es muy poco flexible en relación a las condiciones laborales que se están progresivamente imponiendo: alta movilidad geográfica, pa-

rejas que trabajan en distintas ciudades, trabajo personal distribuido entre varios ámbitos espaciales, ...etc. Esta escasa flexibilidad se debe fundamentalmente a que parte de las viviendas que se consideran vacías, y que dotarían al sistema de flexibilidad, no son utilizables (están en condiciones muy deficientes o se quedan vacías por circunstancias personales singulares) y a la casi completa inexistencia de viviendas en alquiler de cierta calidad.

Vista la necesidad de crecimiento del parque residencial en los próximos años, para analizar sus efectos sobre el crecimiento urbano conviene retomar una cuestión antes mencionada sólo de pasada: el progresivo mayor consumo de suelo por cada nueva unidad residencial. Si hasta los años ochenta, cada nueva vivienda suponía aproximadamente un consumo de suelo medio de entre 100 y 150 metros cuadrados, en la actualidad y en las ciudades centrales este consumo se ha duplicado situándose entre los 200 y los 300 metros cuadrados, mientras que en las coronas metropolitanas de media se ha situado entre los 300 y los 500 metros cuadrados. Como aproximadamente dos de cada tres nuevas viviendas se localizan en las coronas, se podría afirmar que cada nueva vivienda precisa en la actualidad entre los 300 y los 400 metros cuadrados de



suelo, de uso global residencial y dotacional general, es decir, el triple que hace 20 años.

Todo lo anterior confirma la hipótesis lanzada inicialmente sobre el mantenimiento e incluso el incremento del crecimiento urbano, al menos durante los próximos diez o quince años. ¿Tiene en consecuencia algún sentido mantenerse bajo el paraguas ideológico del “crecimiento cero”?

La cuestión que pretendo plantear no es que seriamente alguien proclame en la actualidad la validez de esta teoría, sino que al no haber sido sustituida por otra adecuada a las circunstancias reales, enunciada globalmente y con el suficiente sustrato social, ambiental, territorial y urbanístico, los contenidos y consecuencias de aquella teoría aun permanecen ideológicamente y constituyen el pensamiento urbanístico “progresista” políticamente correcto.

Muy simplificada las bases del “crecimiento cero” podrían sintetizarse de la siguiente forma: el crecimiento demográfico de las ciudades es tendente a cero y estas cuentan ya, tras varias décadas expansivas, con los suficientes recursos de suelo y edificación como para alojar a la población existente y cubrir sus necesidades básicas, siempre que dichos recursos se gestionen socialmente sobre la base de los intereses generales. Desde este punto de vista, todo crecimiento urbano supone el despilfarro de nuevos recursos ambientales y económicos comunitarios en beneficio particular (especulación), que además dificulta la mejora y rehabilitación de la ciudad existente y en consecuencia la mejora de la calidad de vida de sus habitantes de menores rentas.

Es perfectamente comprensible que esta teoría calase profundamente en el pensamiento de los partidos de izquierdas de la España de finales de los años setenta (entonces en la práctica totalidad de los gobiernos municipales de las grandes urbes), debido al lamentable estado en que se encontraban las ciudades, a los niveles de especulación inmobiliaria alcanzados y a la forma en que se producía el crecimiento urbano.

Sobre estas bases se redactaron en la primera mitad de la década de los años ochenta los planes generales de casi todas las grandes ciudades españolas y andaluzas, cuyos efectos positivos para estos municipios queda fuera de toda duda. El concepto crecimiento urbano quedó sustituido por otros de nuevo cuño como recomposición, reestructuración, compleción, remate, refachadización, rehabilitación ...etc.

Los problemas reales para la teoría comenzaron cuando a partir del año 1986, lo que se había entendido como la crisis estructural del modelo de desarrollo capitalista motivada por la crisis del petróleo de 1973, perceptible en España a partir de 1975, se evidenció que no era estructural, sino coyuntural, y que bastó el inicio de la reactivación económica para que recomenzará una actividad inmobiliaria, que se creía extinguida. Lo que realmente ocurrió entre 1975 y 1986 con el mercado y los agentes inmobiliarios fue una reconversión en toda regla, que expulsó de la actividad a los pequeños promotores y también a especuladores, aficionados y advenedizos que no pudieron soportar la duración y profundidad de la crisis, que cogió a muchas empresas con promociones en ejecución, sin vender, sin capital para soportar la situación y con los precios de la construcción fuertemente al alza debido a los niveles de inflación entonces existentes.

Sin embargo, la energía con que el sector inmobiliario salió de la crisis tras diez años de letargo no se correspondía con la ordenación y las condiciones urbanísticas resultantes de los planes generales aprobados, ni con los planteamientos de los gobiernos municipales de las grandes ciudades, iniciándose así en unos casos y consolidándose en otros los procesos de aglomeración, cuyos devastadores efectos ambientales y territoriales en el plazo de pocos años son de todos conocidos.

La nueva situación que se instala es ciertamente curiosa, ya que se consolidan dos formas de actuación urbanística: las ciudades centrales mantienen su rechazo al crecimiento, perseverando en la consolidación urbana, cautivas social y mediáticamente de los planteamientos que ellas mismas habían abanderado para la elaboración de sus respectivos planes; mientras que las coronas metropolitanas se entregan a una “orgía” de crecimiento urbano, que pese a sus negativos efectos pasa desapercibido o es conscientemente tolerado por la Administración, los medios de comunicación e incluso los grupos sociales y ecologistas que, sin embargo, abiertamente se oponen al crecimiento de las ciudades centrales por considerarlos especulativos e innecesarios. En definitiva, la realidad urbanística se descompone en dos planos: el teórico, basado en recualificaciones urbanas, áreas estratégicas y actuaciones de imagen de las ciudades centrales que se apoyan y apoyan el pensamiento urbanístico único; y el real que sin apoyatura teórica alguna y mediante la ocupación indiscriminada de las coronas metropolitanas cubre las necesidades sociales de crecimiento urbano.

El problema de la permanencia ideológica de la teoría del “crecimiento cero” es que imposibilita la for-

mulación y realización de políticas públicas de crecimiento urbano, que sin embargo resultan imprescindibles para satisfacer las necesidades de gran parte de la sociedad. Vamos a analizar esta cuestión con algo más de detenimiento.

Como he mencionado, la aparición y asunción del "crecimiento cero" se corresponde temporalmente con la constitución de los primeros Ayuntamientos democráticos y con la revisión de los planes generales de las grandes ciudades, pero también con la creación de las Administraciones Autonómicas y el traspaso a estas de las competencias de urbanismo y ordenación del territorio desde la Administración Central del Estado. Además, gran parte de los primeros gobiernos de las Autonomías están, como las grandes ciudades, en manos de los partidos de izquierdas, adhiriéndose para el ejercicio de las competencias urbanísticas también a los enunciados del "crecimiento cero", lo que a su vez, en lógica política, permitía separarse de la actuación de la Administración Central, todavía bajo gobierno de la Unión de Centro Democrático.

De todos es conocido que de la política de suelo y las actuaciones residenciales de los últimos años del régimen anterior habían sido especialmente discutibles. En la primera, insumisión casi total, al menos legalmente, respecto al planeamiento municipal y en las segundas, actuaciones masivas de vivienda en polígonos, con tipologías en muchos casos inadecuadas para los previsibles usuarios y con arquitecturas descontextualizadas o simplemente de baja calidad. Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto era que desde el punto de cuantitativo el déficit endémico de vivienda había sido superado y que en muchas de las principales ciudades quedaban reservas de suelo aun no utilizado.

Los cinco factores citados -asunción política de la teoría del crecimiento cero, respeto al planeamiento urbanístico, rechazo de la actuaciones residenciales masivas, inexistencia de déficit cuantitativo de viviendas y existencia de reservas de suelo- explican suficientemente el posicionamiento inicial de la Junta de Andalucía, centrándose en el ámbito más inmediato, respecto a las políticas de suelo y vivienda para el crecimiento urbano: innecesarias y contraproducentes para el orden territorial y urbanístico. De hecho, las actuaciones se centran en la rehabilitación de los polígonos públicos existentes, la reordenación de acuerdo con los Ayuntamientos de las reservas de suelo y la realización de pequeñas actuaciones de vivienda pública en pueblos y ciudades medias.

El problema surge cuando las circunstancias que influyen en la demanda de suelo y viviendas, tanto

en sus aspectos cuantitativos como cualitativos cambian en el transcurso de pocos años y los planteamientos públicos no.

Para comprender la profundidad del cambio de las circunstancias, al menos para el uso residencial, basta una muestra: en 1987 se terminaron en Andalucía alrededor de 34.000 viviendas, de las cuales 28.000 fueron de protección oficial y 6.000 libres; en 1999 se visaron proyectos para 129.000 viviendas, casi 18 viviendas por cada 1.000 habitantes y año (entre el 30% y el 50% más que en 1975, históricamente el año de mayor expansión), de las cuales poco más de 14.500 tuvieron alguna protección oficial y el resto, casi 114.500 fueron libres. Del 82% de VPO en 1987 al 11% en 1999. Si nos centráramos sólo en las aglomeraciones urbanas las diferencias serían aún mayores. Las conclusiones a obtener de estos datos podrían ser suavizadas a partir de muchos aspectos, de los cuales sólo voy a citar algunos tales como el efecto Euro, la importancia de la demanda de segunda vivienda, la mayor disciplina en la VPO y sobre todo el descenso de los intereses de los créditos hipotecarios de la vivienda libre; pero también habría que considerar otros aspectos agravantes de los cuales basta citar sólo uno: en el período citado el precio medio de la vivienda en Andalucía ha subido el doble que el IPC. Por otra parte, sólo 660 viviendas de las 14.500 protegidas fueron de promoción pública (VPP), es decir sólo 5 de cada 1.000 viviendas visadas iban dirigidas a la población que no puede acceder al mercado inmobiliario y sólo 1 de cada 3 de estas VPP se localizaba en las ciudades centrales de las aglomeraciones urbanas que, sin embargo, es donde esta población reside mayoritariamente. 1 vivienda por cada 10.000 habitantes de las ciudades centrales, con una tasa media de paro que ronda el 25% y un todavía alto índice de pobreza.

Naturalmente esta situación tiene sus "calla conciencias", que varían según la Administración de que se trate. La Central, que ha aprobado una nueva legislación que va a terminar con el problema del precio del suelo (Ley 6/98 y su modificación posterior) y que las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo, política de suelo y política de vivienda corresponden a las CCAA y a los Ayuntamientos. La Autonómica, que el problema no es tan grave como en otros sitios donde la vivienda es más cara, que la política de suelo corresponde a los Ayuntamientos y que el marco económico-financiero de la política de vivienda es de la Administración Central. Y finalmente los Ayuntamientos, que ellos no legislan, que no disponen de recursos económicos para hacer política de suelo y que la política de vivienda corresponde a las otras Administraciones.

En definitiva, que pese a estar asistiendo a uno de los períodos de mayor crecimiento en Andalucía de las aglomeraciones urbanas, y a corto-medio previsiblemente de mayor demanda residencial, no existen políticas públicas positivas, reales, eficientes y creíbles para su control y corrección, así como para lograr la integración de los habitantes y actividades que el mercado excluye o para hacer más fácil el acceso al mercado inmobiliario con carácter general.

En estos momentos y de cara a un futuro próximo, la liberalización irreal que ha supuesto la última legislación de la Administración Central y la inconsistencia de mantenerse en los planteamientos del “crecimiento cero” ya no son inocuos, sino inadmisibles socialmente. Los ciudadanos tienen derecho y quieren que las Administraciones les ayuden a resolver sus problemas. Lo que no quieren es que unos y otros mientras confrontan sus teorías y sus propuestas, a cada cual más irreales, lo que verdaderamente estén haciendo es inhibirse de su responsabilidad sobre esos problemas.

El contenido de la última legislación de suelo de la Administración Central supone una auténtica carga de profundidad a la posibilidad de realizar políticas públicas activas de crecimiento urbano. El cambio de los principios de clasificación del suelo en el sentido de que todo el suelo que no esté protegido sea urbanizable, de una parte, de otra, el cambio del sistema de valoración del suelo imponiendo los valores de mercado, y finalmente, el endurecimiento de las condiciones de reversión para la expropiación de las reservas de suelo, sitúan a las Administraciones en las mismas condiciones que a los privados para intervenir en el mercado de suelo, limitando o anulando la mayor parte de las ventajas de que antes disfrutaba.

Sin embargo, esta serie de medidas no han sido contestadas ni contrarrestadas por las Comunidades Autónomas, exclusivas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo según la Constitución Española y la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, ya que, en definitiva, tampoco tienen voluntad de hacer otra política de suelo diferente a la actual, es decir, ninguna, bajo la justificación de que las políticas de suelo son competencia de los Ayuntamientos.

En mi opinión es imprescindible que la Administración Autónoma intervenga en la ejecución, dirección y control del crecimiento de las aglomeraciones urbanas, como una más de las actuaciones sociales, de equilibrio, integración y fomento que realiza habitualmente, y ello, porque en las aglomeraciones urbanas no es posible la realización de

varias políticas municipales de suelo, sino la realización de una sola política coordinada para todo el ámbito. Esta afirmación es tan evidente como decir que en una ciudad no se puede realizar una política de suelo autónoma y distinta para cada barrio. A un espacio integrado funcionalmente y con un mercado único de suelo, vivienda y actividades tiene que corresponder una sola política para que ésta pueda ser realmente efectiva.

La posibilidad de argumentar que el hecho de que deba haber una sola política de suelo no supone que tenga que realizarla la Administración Autónoma, sino los propios municipios de mutuo acuerdo, no es sostenible ni desde el punto de vista de la eficacia ni, sobre todo, desde el punto de vista del reparto competencial, ya que la existencia de una competencia legislativa y administrativa responde a la existencia de un problema y una necesidad social, cuya resolución se mandata a la Administración, sin que esta pueda decidir abstenerse.

La cuestión es por tanto, como y donde debe elaborarse esta política de suelo destinada a soportar el crecimiento urbano. Caben aquí varias posibilidades a analizar: en primer lugar, mediante una suma de actuaciones aisladas, conformes o no con el planeamiento urbanístico municipal; en segundo lugar, mediante la definición y plasmación de las políticas y las actuaciones en una planificación sectorial, independiente de los planes de ordenación del territorio y urbanísticos; y finalmente, como parte integrante de los planes de ordenación del territorio.

La primera alternativa se correspondería con la manera en que tradicionalmente se realizó la política de suelo en España durante el régimen anterior. En este sentido, la Comunidad Autónoma puede dotarse de una legislación que le permita la delimitación de actuaciones concretas, la expropiación del suelo afectado, la elaboración del planeamiento necesario, la ejecución de lo ordenado y la devolución parcial del suelo urbanizado al mercado, en las condiciones que permitan la realización de viviendas sometidas a protección, y todo ello, con independencia o no de las determinaciones del planeamiento urbanístico. Es decir, recuperar el espíritu y los modos previstos en la Ley 52/62 o en la Ley de ACTURES. Es evidente que esta no debe ser la forma de actuación, pese a que fuera la más rápida y ejecutiva, e incluso cuando se acordase con los municipios implicados.

La segunda alternativa podría compararse con tratar la política de suelo de la forma en que se tratan las políticas de infraestructuras. La Comunidad Au-

tónoma elaboraría un Plan Andaluz de Suelo en el que se establecerían los criterios y objetivos de intervención, los mecanismos legales para su desarrollo y ejecución y el marco económico-financiero global. Posteriormente, para cada ámbito espacial de los señalados (en principio, aglomeraciones urbanas) se desarrolla un plan específico que señala las actuaciones y distribuye espacialmente el resto de las líneas de intervención generales. Estos planes, por el interés público general al que responden, podrían tener prevalencia sobre el planeamiento urbanístico y los planes de ordenación del territorio, resolviéndose así la posible confrontación entre sus respectivas determinaciones.

Esta forma de actuación, que sin duda repugnará a algunos, está normalmente aceptada para la planificación y realización de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos ...etc., cuya afección sobre el territorio o las ciudades puede ser mucho mayor que la producida por las actuaciones necesarias para la política de suelo relativa al crecimiento urbano. En todo caso, siempre pueden someterse los planes específicos a los procesos de declaración de impacto ambiental y territorial, y problemas de conciencia resueltos, tal y como sucede en el caso de las infraestructuras.

Sin embargo, todos sabemos que ir por este camino supone la autonomización completa de esta política respecto al resto de políticas con las que debería interrelacionarse y especialmente con las de ordenación del territorio y urbanísticas, convirtiéndose en poco tiempo en una máquina de realizar polígonos, donde lo que cuenta son los resultados cuantitativos y económicos para que la máquina siga funcionando.

A estas alturas, resulta evidente que la opción que considero más adecuada es la integración de la política de suelo para el crecimiento urbano en los planes territoriales.

En primer lugar, en el caso de las aglomeraciones urbanas, los planes territoriales tienen el ámbito adecuado para conocer y analizar las necesidades de suelo previsible a medio plazo para las distintas actividades (residencia, actividades productivas o terciarias) y los recursos de suelo, clasificado o no, que los municipios implicados están disponiendo para resolver dichas necesidades. Lo mismo se podría decir respecto a las necesidades de vivienda y las características de la demanda, ya que como se ha dicho, una de las condiciones básicas de una aglomeración urbana es que tiene unificados gran parte de los mercados de suelo y vivienda.

En segundo lugar, los planes de ordenación del territorio tienen la vocación de integrar los diversos sectores de intervención que inciden en el orden territorial: dotaciones y espacios libres de carácter supramunicipal, infraestructuras de comunicaciones y transportes, servicios urbanísticos, áreas de valor o de interés que deban quedar protegidas, áreas estratégicas que deban quedar vinculadas a determinados usos, ...etc. Y la política de suelo o la política de vivienda son dos de los sectores de intervención con mayor incidencia en el orden territorial y directamente relacionados con los otros sectores indicados.

En tercer lugar, los planes de ordenación del territorio son el foro y la expresión de la concertación de las políticas con reflejo territorial de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos incluidos, que son los agentes realmente implicados en la política de suelo y en la política de vivienda.

En cuarto lugar, los planes de ordenación del territorio pueden ser instrumentos, al menos, tan democráticos y participados como el planeamiento urbanístico, por lo que sus determinaciones respecto a política de suelo, política de vivienda o política de crecimiento urbano serían igualmente tan democráticas y participadas como las del planeamiento urbanístico.

En quinto lugar, los planes de ordenación del territorio al poder contener normas, directrices o recomendaciones pueden tener, respecto a las materias que nos ocupan, un carácter básico o generalista a desarrollar por el planeamiento urbanístico, permitiendo así que las determinaciones de contenido puramente urbanístico (ordenación urbana o gestión urbanística) permanezcan centralizados en el ámbito municipal.

Si la cuestión parece tan clara, ¿cómo es que todavía no ha sido así asumida para la elaboración de los planes ahora en formulación?. La respuesta a esta pregunta hay que buscarla en distintos sitios: de una parte, la repetida permanencia a nivel institucional de la teoría del "crecimiento cero", que no merece ya mayores comentarios, de otra, que la actual Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía es sumamente ambigua respecto a esta cuestión, y por último, que necesariamente afectaría a la forma en que actualmente se produce la clasificación del suelo, y eso es meter la mano en la caja registradora.

En efecto, la clasificación del suelo y sobre todo la del suelo urbanizable es una de las determinaciones del planeamiento urbanístico con mayor con-

tenido económico, y su decisión tradicionalmente ha quedado reservada a los Ayuntamientos, los cuales son perfectamente conscientes de dicho contenido económico. Abrir la posibilidad de que los planes territoriales puedan, bien clasificar el suelo o bien crear un suelo urbanizable específico, al margen del planeamiento urbanístico, puede suponer en el plano teórico una dura batalla entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, al afectar no sólo a una parte importante del núcleo de sus competencias urbanísticas, sino también de la financiación de algunos de ellos.

Posiblemente, la solución pase por la modificación de la Ley de Ordenación del Territorio en el sentido de posibilitar claramente a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional para abordar las políticas comunes de suelo, de vivienda y de crecimiento urbano, así como establecer una instrumentación para dichas políticas, que permita la intervención directa de la Comunidad Autónoma en los supuestos de inactividad de los Ayuntamientos sobre cuyos términos se hayan establecido las actuaciones.

Como he intentado demostrar a lo largo de este artículo, los problemas están y los instrumentos para abordarlos también, lo que hace falta es asumir las responsabilidades y ponerse al tajo.

[Carlos López Canto]
» Arquitecto

EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMARCA DEL PONIENTE ALMERIENSE Y LA ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS

-José Antonio Cañete-

PREAMBULO

Ordenación del Territorio y Actividades Agrarias, o mejor dicho «Ordenación del Territorio e Invernaderos», porque de lo que no cabe duda es que si algún aspecto caracteriza a la comarca del Poniente Almeriense es la incidencia económica y territorial del uso de invernadero, entendida como técnica agraria.

El objeto de este artículo en el conjunto del presente número de Andalucía Geográfica es ofrecer al lector una reflexión sobre las «particularidades» que presenta un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en una comarca como el Poniente Almeriense.

Tradicionalmente, cuando se habla del Poniente Almeriense, este suele utilizarse como ejemplo de los efectos territoriales de un crecimiento desordenado, ausente de cualquier planificación en la expansión del uso de invernadero y, como no, de depredación de recursos naturales (suelo, agua, paisaje, etc.)

De igual modo suelen ser frecuentes preguntas reflexivas como ¿no podía haberse planificado el proceso expansivo de estos usos? ¿era un proceso controlable?, ¿se dispone por parte de la administración de los instrumentos legales adecuados para intervenir en procesos de este tipo?, ¿son útiles instrumentos como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional?.

Probablemente no todas estas preguntas tengan una respuesta clara, pero en los momentos actuales se está en disposición, una vez que se ha llegado al final del proceso de planificación, de efectuar una reflexión sobre la ordenación deseable y la ordenación posible. Condicionada esta última por el marco legal (Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio), y como no, por las estrategias planteadas por los distintos agentes que intervienen en la gestión del territorio (Ayuntamientos, Comunidad Autónoma, Estado, etc.).

Por otro lado, y esta es una cuestión que resulta evidente si se analizan los ámbitos y objetivos de los distintos Planes de Ordenación del Territorio formulados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, son

instrumentos cuyo contenido y alcance serán muy diferentes, dependiendo del territorio objeto de planificación. Las estrategias en un área metropolitana y en otra rural, aunque se sustenten en un mismo marco legal; se traducirán necesariamente en planes con contenidos y normativa muy distintas.

En este punto, de nuevo, el carácter pionero de los planes redactados resulta evidente, con una ausencia total de referencias previas a nivel andaluz en el desarrollo de la Ley 1/1994.

Las propuestas, e incluso las interpretaciones de la Ley, realizadas por los distintos equipos redactores han ido conformando una base metodológica que ha dado lugar a los planes de ordenación finales. Cada uno de ellos con sus peculiaridades, afrontando problemáticas muy diferentes. En el Poniente Almeriense esta reside, precisamente, en la Ordenación a través del Plan del Uso de Invernadero.

ESTADO Y AMBITO DE TRAMITACIÓN DEL POT DEL PONIENTE ALMERIENSE

Aunque la redacción del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense inició formalmente su andadura en el año 1996 lo cierto es que los trabajos previos orientados hacia la ordenación de un área en expansión como el Poniente Almeriense arranca con anterioridad a esta fecha, con el inicio de los Estudios sobre Aglomeraciones Urbanas promovidos por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía a comienzos de la década de los noventa, y entre los que se encontraba el Estudio de la Aglomeración Urbana de Almería. Estudio que incluía a algunos de los municipios occidentales que actualmente conforman el Poniente Almeriense. Coincidente en el tiempo con la revisión del PGOU de Almería, este estudio sobre la aglomeración urbana se verá interrumpido en sus trabajos.

Durante los años 1995-96 se procede, igualmente, por parte de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la COPT a la elaboración del trabajo denominado «Estudio de reconocimiento territorial y definición de objetivos y criterios de planificación del Poniente Almeriense».

Este documento, una vez formulado el Plan en el año 1996 se conforma como documento de Información y Diagnóstico del Plan de Ordenación del Territorio de la comarca.

El ámbito del Plan de Ordenación del Territorio de la comarca del Poniente Almeriense está constituido por los municipios de Adra, Berja, Dalías, Enix, Felix, El Ejido, La Mojenera, Roquetas de Mar y Vícar, siendo la superficie total de 942,88 km².

El Plan de Ordenación del Territorio en la actualidad se encuentra pendiente de aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, lo cual se espera en el primer trimestre de 2002.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL TIPO DE PLAN REDACTADO

Como ya se ha tenido ocasión de señalar con anterioridad, los distintos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional iniciados a mediados de la década de los noventa en el Comunidad Autónoma de Andalucía han debido abordar problemáticas muy diferentes. En el caso del Poniente Almeriense ha sido la derivada de la expansión de los cultivos en invernadero, condicionando el modelo territorial del conjunto del área.

Debe señalarse en este punto que el Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense parte, desde sus inicios, de planteamientos muy realistas, basándose en la situación existente y propugnando intervenciones realizables tanto en sus objetivos como en los costes económicos. Es, pues, un plan de propuestas económicamente viables, en el que la inversión total se estima en 564,781 millones de euros (93972 millones de ptas), en la línea de la política inversora llevada a cabo por distintas administraciones autonómica y estatal en los últimos años. Así pues no es un Plan que intente cuestionar la idoneidad o no del modelo territorial imperante en la zona como consecuencia de la expansión de los cultivos en invernadero.

Es decir, no es el Plan «Ideal» sino que parte de una situación, la existente, e intenta abordar la ordenación de los Usos del Territorio, utilizando para ello el marco competencial que le otorga la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio. Ley que por otra parte propugna un modelo de «ordenación física del territorio» y no políticas de financieras o de incentivos.

Cuestión esta que es de gran importancia ya que el Plan sólo puede abordar aquellos aspectos territoriales que son de su competencia según la legislación que lo regula. Quedan excluidas de esta for-

ma todas aquellas propuestas relacionadas con la gestión de los servicios, de suma importancia en la comarca, como en el caso de los residuos agrícolas (para los que el plan no es competente).

Por otro lado, otra limitación viene dada por el carácter «directriz» del Plan que obliga a través de sus disposiciones mayoritariamente a las administraciones públicas, y sólo en el caso de las Normas directamente a los particulares.

A la hora de destacar las principales aportaciones del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense, y que pueden suponer un aspecto diferencial respecto a otros Planes similares habría que señalar:

- La zonificación del territorio en función de los usos agrarios que es capaz de acoger.
- La regulación de los usos agrarios en invernadero.

LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS EN INVERNADERO EN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PONIENTE ALMERIENSE

El modelo territorial de la comarca del Poniente Almeriense se encuentra condicionado, sin duda, por la expansión de los cultivos en invernadero, que se ha constituido en el motor económico de la comarca y de la provincia de Almería.

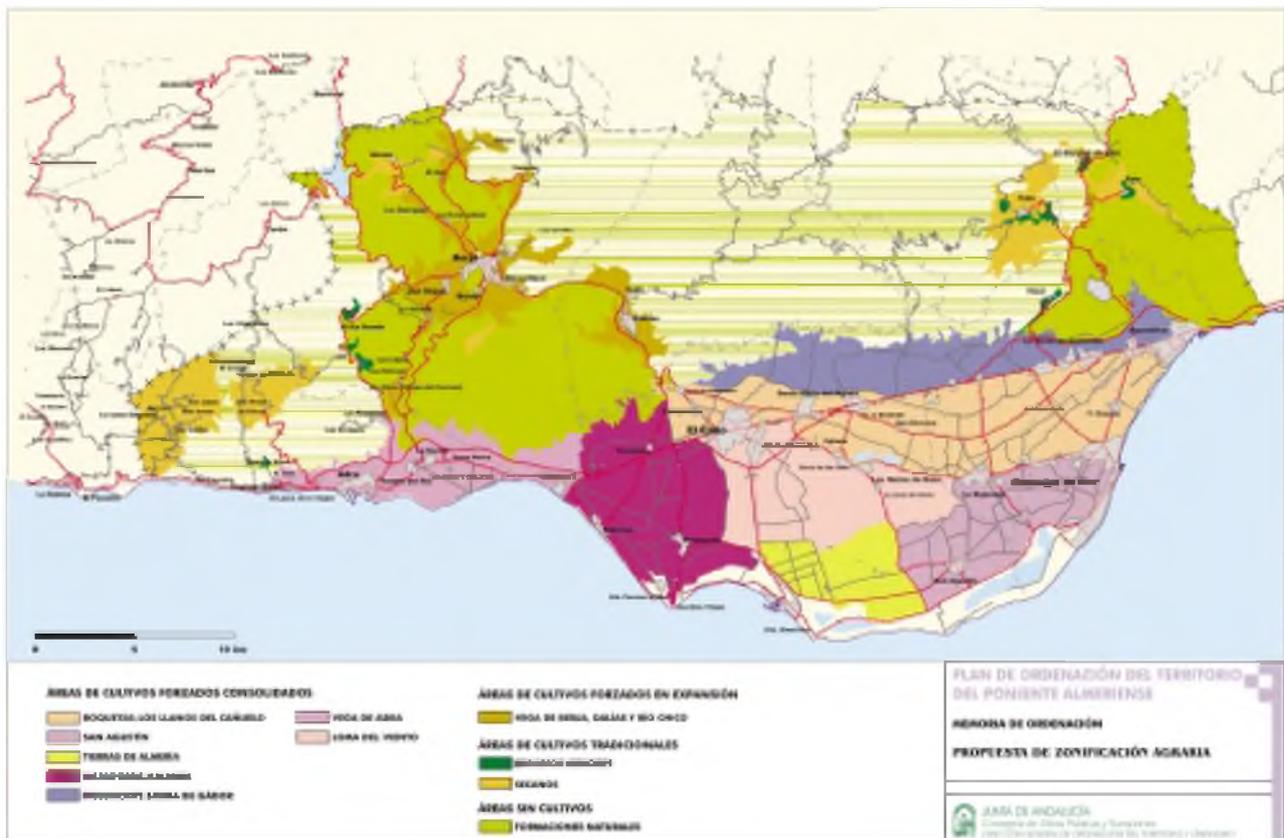
Sin embargo, y aún partiendo de la incidencia de estos usos, no todo en la comarca son invernaderos, se cuenta también con un fuerte desarrollo turístico, básicamente litoral, y unos recursos naturales de gran interés que deben ser, igualmente, objeto de regulación y preservación.

LOS OBJETIVOS DEL PLAN

Desde un punto de vista global se puede decir que los objetivos del Plan se estructuran en tres grandes líneas que son:

- Mejorar la ordenación del espacio agrícola y las infraestructuras de riego.
- Establecer reservas sobre los suelos estratégicos para actividades industriales y terciarias.
- Mejorar la accesibilidad y ordenación de las áreas turísticas.

La ordenación de los usos del territorio en la Comarca del Poniente parte de una fuerte competencia entre las actividades agrícolas y actividades turísticas



por dos recursos escasos en la comarca: el suelo y el agua, siendo el principal **objetivo** del Plan **articular un modelo territorial** que propicie el correcto aprovechamiento de los recursos productivos mediante la **racionalización del consumo de recursos naturales** y la **potenciación de las capacidades productivas asociadas a estrategias de conservación de los recursos**. Se considera necesario consolidar la superficie regada actual y buscar el equilibrio hidráulico.

Condicionantes de las Estrategias del POT

Las estrategias del Plan se encuentran condicionadas, por otro lado, por la propia situación del espacio rural de la comarca.

En relación con la ocupación del suelo por los cultivos intensivos en invernadero deben señalarse los siguientes aspectos:

- En el momento de redacción del Plan las áreas llanas constituidas por el Campo de Dalías y el delta del Adra se encuentran totalmente ocupadas por la agricultura en invernadero.
- Se aprecia un proceso de expansión de los cultivos en invernadero en las vegas interiores de Berja y Dalías, así como el valle del río Chico.

- Se mantienen zonas tradicionales con cultivos de secano en el entorno de Enix, Felix, Vúcar y Sierra de El Calar.
- Se asiste a una depredación continua de zonas de formaciones naturales, principalmente en la media ladera de la Sierra de Gádor.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta, también, que la comarca del Poniente es un espacio muy intervenido desde la óptica sectorial por distintas administraciones. Lo cual va a mediatizar las propuestas del Plan de Ordenación del Territorio (Plan Hidrológico de Cuenca, Plan de Saneamiento Integral de la Comarca, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en espacios protegidos, Plan de Transformación Agraria, etc.).

De estos, y por su relación directa con las actividades agrarias (uso de invernadero), debe destacarse especialmente el Plan de Transformación Agraria del Poniente que contempla tres grandes líneas de actuación:

- Actuaciones destinadas a aumentar y mejorar los recursos hídricos a través de:
 - Incorporación de los recursos del Embalse de Benínar.

- Reutilización de aguas residuales de las EDAR.
 - Construcción de balsas de regulación en cabecera de red.
 - Relocalización de captaciones para evitar la intrusión marina.
 - Mejora de redes de distribución e implantación de sistemas de control de extracciones.
- Actuaciones para modernizar los sistemas de riego de las explotaciones.
 - Actuaciones sobre la red viaria para mejorar la accesibilidad a las explotaciones agrarias.

Otro aspecto importante que condiciona también las estrategias del POT viene determinado por los residuos agrícolas y las dificultades que su gestión conlleva. Sin embargo su solución escapa a las competencias del Plan. Básicamente habría que diferenciar los siguientes «tipos de problemas».

- Los derivados de los residuos orgánicos.
- Los generados por los residuos plásticos.
- Los producidos por los residuos tóxicos (fitosanitarios y envases).

Las estrategias del POT en el espacio rural

El Modelo territorial que propugna el Plan de Ordenación del Territorio en relación con el Espacio Rural en general y las zonas ocupadas por el uso de invernadero en particular, impregna la totalidad de la propuesta del mismo. De esta forma no es posible entender el modelo territorial sin estas propuestas.

Como estrategias básicas del Plan deben señalarse las siguientes:

- En relación con el viario. Desde el Plan se considera necesario:
 - Establecer las condiciones de accesibilidad a través la jerarquización del viario.
 - Mejorar mediante intervenciones públicas la red de carreteras y caminos rurales.
- En relación con los recursos hídricos. Las únicas estrategias posibles son las derivadas del Plan de Transformación Agraria del Poniente, asumiéndose por tanto:
 - La necesidad de la mejora de las infraestructuras de riego.
 - La promoción de una eficiencia en la gestión de los recursos disponibles.

- La incorporación de los recursos derivados de la depuración de las aguas residuales urbanas.
- En relación con la ordenación de las actividades agrarias. Se estima necesario que el Plan proceda a:
 - Regular la edificación en invernadero
 - Regular las edificaciones asociadas a las actividades agrarias.
 - Regular la urbanización de las áreas asociadas a las actividades agrícolas en invernadero.
- En relación con el paisaje y la protección ambiental. Se establecen como estrategias del Plan:
 - Preservar los espacios que el plan defina como de interés paisajístico o ambiental de transformaciones agrarias.
 - Determinar acciones y normas que favorezcan la integración paisajística de zonas invernadas.
 - Promover la intervención en las áreas degradadas del espacio agrícola con infraestructuras obsoletas, áreas de acumulación de residuos o con construcciones de impacto visual.
- En relación con la eliminación y tratamiento de los residuos sólidos. Se establecen como estrategias del Plan:
 - Regular normativamente los depósitos de residuos agrícolas.
 - Promover una adecuada eliminación de los residuos agrícolas.

LA NORMATIVA EL PLAN SOBRE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS

Partiendo de la importancia que en el modelo territorial del Poniente Almeriense tienen las actividades agrícolas, y más específicamente las basadas en la técnica del invernadero, el Plan aborda una regulación de estos Usos en la Comarca, con un carácter subsidiario, estableciendo unos mínimos que pueden ser desarrollados específicamente por el planeamiento urbanístico municipal.

Como objetivos en la ordenación de los usos agrícolas el Plan plantea los siguientes:

- Fomentar el desarrollo de las actividades agrícolas conforme a sus potencialidades.
- Favorecer la integración paisajística y la ordenación de las zonas productivas intensivas.

- Asegurar la correcta gestión de los residuos generados por las actividades agrícolas.
- Facilitar las actuaciones públicas tendentes a la mejora de las infraestructuras de riego.
- Preservar de las actividades agrícolas las áreas de interés ambiental y territorial.

La regulación de los usos agrarios en el Plan se efectúa en Título Tercero sobre la Ordenación y Compatibilización del los Usos del Territorio, y más específicamente en el capítulo segundo de la Ordenación de las Áreas Productivas Rurales.

De su contenido cabe destacar especialmente:

- Las Normas de Regulación de las Actividades Agrícolas en Invernadero, aplicables sobre los nuevos invernaderos o sobre los que se renueven afectando a la distribución de instalaciones en la parcela.
- La Zonificación de las Áreas Rurales, diferenciando: áreas de cultivos forzados consolidados, áreas de cultivos forzados en expansión, y áreas de cultivos tradicionales.

Las Normas de Regulación de las Actividades Agrícolas en invernadero

Son un conjunto de disposiciones que tienen el rango de Normas, siendo por tanto aplicables directamente del Plan de Ordenación del Territorio, siendo su cumplimiento obligatorio para los particulares y las administraciones.

Normas que regulan aspectos tales como:

- Superficie mínima y máxima de invernaderos.
- Zonas libres de parcela.
- Construcciones en parcela.
- Reservas de suelo para acopio de residuos agrícolas.
- Retranqueos sobre ejes de comunicación.
- Franjas de protección de núcleos urbanos.
- Protección del dominio público.
- Drenaje de aguas superficiales.
- etc.

Se establecen un conjunto de disposiciones mínimas que deben ser cumplidas en todos los municipios, si bien a través del planeamiento urbanístico municipal estas pueden ser más detalladas o restrictivas.

Las Normas de Regulación específica por zonas

Atendiendo al modelo de compatibilización de usos del territorio que plantea el Plan se pueden diferenciar tres clases de suelos agrarios: los que están consolidados por el uso de invernadero, los que son áreas de expansión de los usos de invernadero y las áreas de cultivos tradicionales.

Quedan excluidos pues de los aprovechamientos agrícolas en cualquiera de sus tipologías aquellos suelos a los que el Plan no incluye en alguna de estas tres categorías.

En las áreas de cultivos forzados consolidados

En estas áreas son de plena aplicación las determinaciones reguladoras de las actividades agrícolas intensivas en invernadero a las que se ha hecho referencia con anterioridad. No obstante el Plan recoge también limitaciones adicionales para determinadas áreas como son: el sector Roquetas de Mar-Llanos del Cañuelo, el sector Loma del Viento, el sector Vega de Adra, el sector San Agustín-Tierras de Almería y el Sector Balerma-Guardias Viejas.

En las áreas de cultivos forzados en expansión

En estas áreas y al igual que en caso anterior son de aplicación las disposiciones generales sobre el uso de invernadero. Pero además se establecen otras disposiciones orientadas a una correcta "urbanización" de las áreas a transformar, estableciendo la obligación de aportar proyecto de evacuación de los residuos agrícolas generado, así como proyecto de la construcción de las edificaciones e instalaciones anexas. En caso de actuaciones en superficies de más de 25000 m² se exige, además, proyecto sobre accesos, ordenación de la red de riego y abastecimiento de energía eléctrica.

En las zonas así delimitadas el Plan contempla, además, determinaciones relativas a la transformación de tierras. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- No se autorizan roturaciones en terrenos con pendientes superiores al 10 %.
- Las roturaciones en tierras con pendientes comprendidas entre el 5- 10 % requieren Estudio de Impacto Ambiental.

- No se autorizarán roturaciones en terrenos con vocación forestal o con uso agrícola abandonado en un periodo superior a 10 años.

En las áreas de cultivos tradicionales

Son áreas que según el Plan, se orientarán preferentemente hacia los cultivos tradicionales, estableciendo unas duras condiciones a su transformación a usos de agricultura intensiva. Estas son:

- La transformación no podrá conllevar movimientos de tierras.
- Se integrarán paisajísticamente las edificaciones resultantes.
- Requerirá un proyecto de ordenación de la zona que contemple todos los requisitos señalados anteriormente para la transformación de tierras (pendiente máxima, Estudio de Impacto Ambiental y mantenimiento de los terrenos forestales en su caso).

CONCLUSIONES

A modo de conclusión probablemente deba destacarse como aspecto más significativo del Plan el esfuerzo realizado por plantear un modelo territorial en la comarca del Poniente Almeriense que recogiera la diversidad de usos del suelo presentes (usos agrícolas, turísticos, urbanos, naturales), estableciendo una regulación y unos límites a cada uno de ellos. Aspecto que resulta de especial importancia en lo que se refiere a las actividades agrícolas en invernadero. A través del Plan quedan muy claramente delimitadas las áreas que se preservan de estos usos y aquellas otras que son susceptibles de acogerlos, cumpliendo las disposiciones contenidas en el Plan.

[José Antonio Cañete Pérez]

» TECNA S.L. Geógrafo. Director Técnico del Equipo Redactor del POT

DE LA PLANIFICACIÓN A LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL

-Gloria Vega González-

INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación de la Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo de Gobierno a formulado 11 Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, que abarcan casi el 18 % de la superficie de Andalucía y el 50 % de la población; de estos planes, sólo el de la aglomeración urbana de Granada está aprobado por el Consejo de Gobierno; otros cuatro Planes¹ han concluido su elaboración y están en fase mas o menos avanzada de tramitación, y para tres Planes más² están ya concluidos los documentos técnicos, pendientes de su visto bueno por las Comisiones de Redacción.

En los ocho años transcurridos se ha recorrido un largo camino de errores y aciertos, pues cuando se formularon los primeros Planes, todos los que desde diferentes responsabilidades estábamos implicados en su redacción, teníamos mas dudas que certezas sobre las metodologías, contenidos, alcance con los que habrían de desarrollarse estos procesos. Aunque en otras seis Comunidades Autónomas se habían promulgado Leyes de Ordenación del Territorio, no había en España ningún Plan aprobado, por lo que las únicas referencias existentes se limitaban a algunas iniciativas anteriores, tímidas en cuanto a su alcance y fallidas en cuanto a sus resultados, y al análisis de las experiencias europeas.

En los primeros años se dedicó mucho tiempo y energías a la elaboración de información, de bases cartográficas y de análisis, de los que su principal aportación fue la presentación de diagnósticos exhaustivos en los que se confirmó que, efectivamente, era necesaria la elaboración de planes supra-municipales, pues el modelo resultante de la suma de los planeamientos urbanísticos municipales no daba respuesta a los problemas metropolitanos y comarcales; el paso del diagnóstico a las propuestas ha sido en los primeros Planes formulados un

proceso largo, excesivamente largo, lo que ha justificado que se revisen los procedimientos para su elaboración. Es por ello que en los últimos Planes formulados se ha modificado la metodología, y se plantean en paralelo los problemas y las posibles alternativas de solución que van a requerir compromisos conjuntos; la elaboración en paralelo de los análisis y las propuestas está permitiendo ampliar la participación y que las administraciones afectadas se impliquen en la toma de decisiones desde que se inicia el proceso de planificación.

A partir de esta experiencia, me ha parecido oportuno aprovechar la oportunidad que me brinda la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía en esta Revista, para intentar alejarme un poco de la práctica diaria que conlleva la coordinación de estos procesos y realizar una reflexión de valoración general de la experiencia y de apunte sobre los aspectos que en este momento, después de ocho años de desarrollo de la Ley, convendría en mi opinión revisar, ampliar o desarrollar, de la normativa vigente.

Este va a ser el objeto de estas líneas, por un lado intentar sintetizar el contenido de los Planes, aquellos aspectos que con mayor o menor acierto están en todos los Planes y lo que, en mi opinión, falta o sobra en los Planes elaborados; y por otra, realizar una reflexión sobre la virtualidad de estos Planes una vez aprobados, remarcando aquellos aspectos ligados a su gestión y ejecución que deberían retomarse ya que no fueron regulados en su día.

LOS CONTENIDOS DE LOS PLANES

Los contenidos de los Planes se establecen en la Ley de manera exigua³, lo que junto a la ausencia de reglamentos, ha permitido que los Planes se planteen los contenidos y el alcance adaptándose a las singularidades de cada ámbito, y que sus determinaciones sean, según los casos, más o menos detalladas y se refieran a la totalidad o a parte del territorio.

(1) Son los Planes de Poniente de Almería, Costa Noroeste de Cádiz, Sierra de Segura y Bahía de Cádiz

(2) Los Planes de Doñana, aglomeración urbana de Sevilla y Campo de Gibraltar.

(3) Ver Artículo 11 de la Ley 1/94.

Sin embargo, aún cuando los Planes elaborados hasta la fecha (aprobados o en tramitación) presentan sus peculiaridades, siguiendo las determinaciones previstas en la Ley es posible establecer, dos tipos de contenidos comunes a todos ellos: Los principales elementos, infraestructuras y sistemas que configuran la estructura del territorio en la escala supramunicipal, y la indicación de una serie de zonas para las que se establecen determinaciones dirigidas a la ordenación y compatibilización de los usos y a la preservación y mejora de los recursos naturales y paisajísticos del ámbito.

- a) La estructura del territorio se configura en los Planes a partir de las infraestructuras de transportes, la indicación de los nodos de actividad de carácter supramunicipal, la organización y funcionalidad de los núcleos de población y, en la mayoría de los Planes, mediante la construcción del sistema de espacios libres. Son desde esta perspectiva Planes “estructurales”, una característica común a este tipo de planificación e imprescindible si se tiene en cuenta que es la primera vez que se establece para cada uno de estos ámbitos un modelo integral de ordenación física de carácter supramunicipal.

En relación con los *asentamientos*, los Planes definen las jerarquías y funciones de los elementos del sistema y, según éstas, se establecen criterios para la ubicación de los equipamientos y servicios supramunicipales. Se indican, en algunos casos las zonas estratégicas para la ubicación de equipamientos de nivel metropolitano o comarcal aunque en ninguno de los Planes se plantea establecer de manera exhaustiva los suelos que cada municipio debe asignar a estos usos, pues ésta es una cuestión a abordar por el planeamiento urbanístico. La posibilidad de establecer estándares para determinados equipamientos, caso por ejemplo de los ligados a la actividad turística, es un recurso, establecido en algunos de los planes en redacción, de gran interés de cara a modificar las insuficientes proporciones establecidas en el marco jurídico vigente para el suelo urbanizable.

En cuanto a las *infraestructuras del transporte*, los Planes establecen los elementos del sistema y los criterios de funcionalidad de la red, aunque el nivel de precisión en cuanto al trazado varía entre los Planes que se ven obligados a establecer reservas, incluso como Normas de Aplicación Directa de carácter cautelar, para garantizar la preservación de los suelos, y los que se limitan a disponer el esquema jerárquico de las infraestructuras, dejando a los planes de

desarrollo el trazado y las condiciones para su implantación. Como parte del sistema de transporte, los Planes establecen además criterios para favorecer la intermodalidad del sistema, la implantación de un sistema eficaz de transporte público y la localización de los Centros o Áreas de Transportes de mercancía, aunque tan sólo en los Planes metropolitanos se establecen los suelos concretos para su posible ubicación.

El sistema de *espacios libres* se plantea como parte del esquema estructurante sobre todo en los Planes caracterizados por un elevado nivel de urbanización, los Planes metropolitanos, incluyendo en el sistema las zonas que por sus características físicas deben tener una función sobre todo ambiental, los espacios libres destinados a constituir parques o áreas recreativas destinadas al ocio y disfrute de la población, y los espacios que por su ubicación tienen una función articuladora con el espacio urbano y con el espacio rural. Para la ordenación del sistema se incluyen determinaciones limitantes en cuanto a los usos y determinaciones positivas para la regeneración de determinados espacios y para la construcción de los Parques y Áreas recreativas; a diferencia de las actuaciones relativas a equipamientos e infraestructuras, en las que es más fácil establecer el organismo responsable y el procedimiento para su desarrollo y gestión, en el sistema de espacios libres las propuestas deben ser asignadas a diversas administraciones y organismos, y no existen programas ya asentados en los que incardinarlas, por lo que aun cuando el Plan garantiza la preservación de uso respecto a estas zonas, los mecanismos para su efectiva ejecución son insuficientes.

- b) En todos los Planes elaborados se delimitan *zonas* que por sus características territoriales deben ser preservadas o asignadas a usos de carácter o interés supramunicipal y se establecen los criterios para su ordenación; así mismo se establecen restricciones al proceso urbanizador en las zonas que por sus valores ambientales, productivos, paisajísticos o por su interés estratégico deben ser objeto de mejora o especial protección.

Los Planes de Ordenación del Territorio no realizan una zonificación completa del ámbito, en la forma que el planeamiento urbanístico establece respecto a la clasificación del suelo, sino que se señalan, según los casos, las zonas que en función de las cuestiones reseñadas, precisan de una regulación desde el interés supramunicipal, estableciendo en cada caso los usos a los que estas

zonas deben quedar vinculadas o los usos prohibidos en las mismas.

En relación con los usos residenciales, la mayor parte de los Planes no establecen mas regulación al respecto que el señalamiento de los suelos que deben ser preservados del proceso urbanizador, aunque en algunos casos se establecen límites cuantitativos (caso de la aglomeración urbana de Granada), o criterios para favorecer o limitar la conurbación entre núcleos próximos (Poniente de Almería).

La delimitación de las «áreas de oportunidad» o «áreas estratégicas» en las zonas que se consideran idóneas para la localización de usos productivos, terciarios, o turísticos, de justificado interés supramunicipal, se efectúa con carácter indicativo, debiendo ser ajustado su trazado en el planeamiento urbanístico que clasifique y califique los suelos; dado que los Planes de Ordenación del Territorio no pueden clasificar suelo, es mediante la adaptación del planeamiento urbanístico cuando estas propuestas del Plan adquieren la condición de ejecutables.

Por esta razón, la mayor parte de las determinaciones relativas a la ordenación de usos se establecen con el carácter de Directriz, para su desarrollo posterior en el planeamiento urbanístico, a excepción de aquellos espacios de excepcionales valores naturales, paisajísticos o territoriales, en los que para garantizar su preservación, hasta tanto se adapte el planeamiento urbanístico que corresponda, el Plan de Ordenación del Territorio regula los usos mediante Normas de Aplicación Directa. Tan sólo en estos casos el Plan establece siempre una delimitación precisa.

Con diferente grado de precisión y profundización los Planes establecen además determinaciones relativas a las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, de telecomunicaciones y de energía, aunque en la mayor parte de los casos, los Planes recogen las actuaciones previstas en la planificación sectorial, matizadas en función de la ordenación prevista; las propuestas más novedosas se refieren a la creación de «pasillos» que eviten los impactos paisajísticos producidos por las infraestructuras que cruzan el territorio.

VALORACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE LOS PLANES

¿Qué puede deducirse de estos contenidos? ¿Responden realmente a las necesidades planteadas? ¿Cabría haber hecho otro tipo de Plan?

Creo que hay que realizar una primera valoración positiva de todos los Planes elaborados: Por primera vez se ha realizado una reflexión conjunta sobre estos ámbitos, se ha elaborado una cartografía comarcal, y se ha proporcionado un diagnóstico y una valoración sobre la situación general y sobre las tendencias existentes de alcance supramunicipal; con ello se ha conseguido que los responsables políticos en primer lugar, y los ciudadanos en los procesos de participación pública, tomen conciencia de oportunidades y problemas no siempre detectables desde los análisis localistas realizados en los planeamientos municipales.

Respecto a las propuestas, creo que es obligado también hacer una primera valoración positiva, que no por evidente tiene menos importancia: Como ocurrió con los primeros planeamientos urbanísticos generales, estamos ante las primeras propuestas de ámbito supramunicipal para ámbitos que, en algunos casos, ni siquiera presentan una delimitación definida y arraigada socialmente; por ello, resulta especialmente de interés que esta primera generación de Planes aporte un modelo de ordenación en el que se definan las principales estructuras y los sistemas generales que, a esta escala, han de articular el ámbito. Los modelos propuestos, a ejecutar en el medio y largo plazo, se plantean para dar respuesta, en la mayoría de los casos, no sólo a los desarrollos previstos o propuestos por los propios Planes, sino, y sobre todo, a problemas previos, que son consecuencia de los crecimientos acelerados y desordenados habidos en las pasadas décadas, que no han ido acompañados de la construcción de las infraestructuras y de los servicios que dichos crecimientos requerían.⁴

Pero no todo han sido aciertos. Con carácter general, en mi opinión, los Planes dan más respuesta a los problemas que a las oportunidades, sobre todo, cuando estas oportunidades no responden a demandas previas. La urgencia y la presión por dar respuesta a los problemas acuciantes, la voluntad de la administración regional de consensuar todo el contenido del Plan con todas las administraciones, y la falta de sensibilidad respecto al papel que estos Planes podrían desarrollar, no sólo como instrumentos para la coordinación urbanística, sino como dinamizadores de otras iniciativas en la escala supramunicipal, han impedido profundizar o consi-

(4) Debe recordarse a este respecto que desde el inicio de la autonomía, la administración regional dio prioridad a la extensión del planeamiento urbanístico municipal, y que los primeros Planes Generales centraron su preocupación en la ordenación de la ciudad construida.

ten algunas medidas que permitan superar las insuficiencias de estos procesos de planificación. De manera sucinta se sugieren, al menos, tres tipos de actuaciones, que afectan a las esferas política, técnica y jurídica.

- a) Desde el punto de vista *político* parece necesario que desde la administración autonómica, responsable de la elaboración y aprobación de estos Planes, y en desarrollo de su competencia en ordenación del territorio, se impulse su elaboración de manera que se implique directamente en los procesos de concertación, comprometiendo actuaciones y entendiendo que el consenso no puede ser absoluto, si no se quiere que el proceso de planificación se paralice o que el Plan se convierta en una yuxtaposición anodina de planeamientos e iniciativas locales. La ordenación conlleva siempre limitaciones a las iniciativas municipales de desarrollo urbanístico que no son fáciles de consensuar, si no es mediante compromisos de actuación respecto a las propuestas de ejecución de equipamientos e infraestructuras no abordables por las administraciones locales.
- b) Desde el punto de vista *técnico*, resulta necesario efectuar un doble esfuerzo: respecto a las metodologías, profundizando en las técnicas de planificación a esta escala y agilizando el proceso actualmente largo de análisis-diagnóstico-objetivos- propuestas, que debe ser interactivo; y respecto a la formalización del Plan, buscando un lenguaje y un modo de expresión capaz de comunicar mejor a los ciudadanos los contenidos de estos documentos; especialmente, resulta necesario mejorar la interdisciplinariedad de los equipos de redacción de estos Planes que deben abarcar la ordenación del territorio integrando perspectivas y sensibilidades diversas.
- c) Por último, desde el punto de vista *normativo*, la trayectoria habida hasta la fecha, pone de manifiesto limitaciones en la normativa reguladora de los Planes que aconsejan establecer modificaciones en el texto legal para mejorar su relación con la normativa urbanística. La separación total de ambos textos legales, y la insuficiente y compleja regulación de la gestión y ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio, que deben desarrollarse, sobre todo, mediante los Planes urbanísticos, dificulta desde su inicio el proceso de planificación.

LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La gestión y ejecución del modelo propuesto por el Plan es diferente según se trate de determinaciones de carácter ejecutivo, que requieren una actuación positiva mediante inversiones públicas, o de carácter preventivo, en general normas reguladoras y limitantes de usos, ejecutables mediante su desarrollo en el planeamiento urbanístico.

De las Normativas de los Planes de Ordenación del Territorio redactados se deduce que las normas vinculantes afectan sobre todo al planeamiento urbanístico, mientras que en relación con las actuaciones positivas, si bien se vincula o se restringen los usos en esos suelos, no se vincula, porque la Ley no lo permite, su efectiva ejecución, ya que no se establecen en los Planes garantías sobre los plazos para la actuación de las administraciones responsables de su ejecución. Existe por tanto una relación desigual en cuanto a las determinaciones de carácter preventivo y ejecutivo que dificulta la gestión y ejecución de los Planes y les resta efectividad.

En consecuencia, una vez planteadas las propuestas de los Planes ¿Cuáles son los mecanismos para su ejecución?. Según la normativa autonómica, la gestión y la ejecución de los Planes, en todas las determinaciones que afectan a la clasificación o calificación del suelo, requerirán la adaptación del planeamiento urbanístico al Plan de Ordenación del Territorio para proceder a su ejecución. Dicha adaptación es una cuestión de tiempo, pues aunque suelen incumplirse los plazos, el planeamiento urbanístico se terminará por adaptar al Plan de Ordenación del Territorio en los años siguientes a la aprobación de aquel; no obstante, para las actuaciones consideradas estratégicas para la ordenación supramunicipal, este requisito puede suponer retrasos que dificulten la efectiva gestión pública de los suelos concernidos por las propuestas del Plan, sobre todo, porque en el marco legislativo actual, el Plan de Ordenación del Territorio no puede establecer reservas de suelo, sino que estas reservas deben efectuarse por la vía del planeamiento urbanístico.

En relación con las nuevas infraestructuras o con la construcción de equipamientos públicos, se cuenta con instrumentos para la obtención del suelo y para la ejecución de las obras, y aunque algunos viarios se vinculen a la gestión del planeamiento, no siempre se precisa la adaptación del Plan General, si bien, dado que la programación del Plan de Ordenación del Territorio no es vinculante, no se garantiza el plazo en el que las actuaciones del Plan

a desarrollar por las administraciones autonómica y central pueden ponerse en marcha.

Otra cuestión es la ejecución de las actuaciones positivas propuesta en los Planes no previstas en legislaciones sectoriales, como es el caso del sistema de espacios libres. La construcción de los llamados parques comarcales o de los parques metropolitanos, como espacios libres construidos y equipados, en su mayoría en suelos no urbanizables pertenecientes a varios municipios y sin previsiones ni órganos para su posterior gestión, plantea dificultades que pueden poner en tela de juicio la viabilidad de las propuestas. Así, en el caso de la aglomeración urbana de Granada, a excepción de algunas actuaciones aisladas incluidas en los programas de vías pecuarias o de regeneración hídrica, no ha habido ninguna actuación de cara a la ejecución de este sistema desde la aprobación del Plan hace ya dos años.

CONCLUSIONES

¿Qué iniciativas podrían ponerse en marcha para facilitar la elaboración y gestión de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional?.

a) En primer lugar parece imprescindible que a corto plazo se regule mínimamente la gestión y desarrollo de estos Planes ampliando las posibilidades que actualmente ofrece la Ley del Suelo vigente. Ya el Anteproyecto de Ley Urbanística elaborado se avanza en esta línea en la medida que:

- Clarifica el papel de los Planes de Ordenación del Territorio respecto al planeamiento urbanístico, cuya ordenación estructural debe desarrollar los objetivos y propuestas del Plan territorial.
- Establece la posibilidad de elaborar Planes Especiales en desarrollo directo de un Plan de Ordenación del Territorio, para un mayor número de asunto de los previstos en el texto legal vigente, incluso modificando puntualmente mediante estos Planes Especiales la ordenación estructural establecida en el Plan General.
- Establece la posibilidad de que desde los Planes de Ordenación del Territorio de establezcan reservas de terrenos en cualquier clase de suelo, para la constitución o ampliación de los Patrimonios Públicos de Suelo, bien directamente, o bien mediante los Planes Especiales que desarrollen al Plan de Ordenación del Territorio.

Pero sería necesario además completar el texto legislativo a fin de regular otros aspectos insufi-

cientemente tratados en la legislación vigente y no abordados en el Anteproyecto de Ley Urbanística de Andalucía. Entre estos se apuntan los siguientes:

- La posibilidad de paralizar las adaptaciones del planeamiento urbanístico durante el proceso de elaboración del Plan territorial, al objeto de garantizar que no se cuestione el modelo global mediante transformaciones puntuales decididas durante la redacción o tramitación del Plan de Ordenación del Territorio.
 - La creación de nuevos instrumentos y mecanismos para la gestión de los suelos dedicados a la agricultura intensiva, tanto en los procedimientos para la creación de nuevas zonas de regadíos, como para la reordenación de los regadíos existentes.
 - La regulación de los Convenios Interadministrativos a elaborar para la gestión de los Planes de Ordenación del Territorio, que permitan coordinar la ejecución del Plan en el tiempo y vincular las determinaciones de carácter ejecutivo y preventivo.
 - El mandato de elaborar un texto refundido de ambos textos legales, que permitiría un entendimiento conjunto y coherente de ambas competencias.
- b) Una segunda iniciativa que puede facilitar el proceso de planificación es la de elaborar el Reglamento que desarrolle la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio. Por la vía reglamentaria se deben acotar y clarificar los contenidos y el alcance las determinaciones de esos Planes; este es un aspecto especialmente necesario en relación con los contenidos no asentados en el planeamiento urbanístico⁵ o, por el contrario, para discernir el alcance de estos Planes respecto a materias reguladas en leyes especiales promulgadas con anterioridad a la Ley de Ordenación del Territorio, y en las que se tuvo en cuenta el planeamiento urbanístico pero no el territorial (paisaje, riegos naturales y tecnológicos, tratamiento del patrimonio cultural, etc.)

El reglamento debería abordar con mayor detalle el propio proceso de elaboración y tramitación de estos Planes, con el fin de arbitrar mecanismos para favorecer la participación pública desde el inicio del proceso de planificación. Esta ampliación del proceso de participación, y la regulación de la forma en la que los ayuntamientos participan en las Comisiones de Redacción,

(5) Existen experiencias en las normativas y planificaciones europeas

posibilitaría una mayor transparencia en la toma de decisiones de los responsables políticos de las diferentes administraciones durante el proceso de redacción del Plan.

- c) Por último, un aspecto ni siquiera mencionado en estas líneas, es el referido a la posible creación de órganos a los que asignar la gestión y ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio. En la mayor parte de los ámbitos en los que se elaboran Planes de Ordenación del Territorio no existen Entidades Locales con capacidad para la gestión de este tipo de Plan. Las que existen, Mancomunidades en su mayoría, gestionan competencias propias de la administración local (abastecimiento de agua en baja, basuras, limpieza, etc.), que son asuntos de naturaleza muy diferente a las actuaciones previstas en este tipo de Plan. Su mayor virtualidad en cuanto a la gestión de estos Planes es su contribución a la cultura del consenso y a la coordinación interadministrativa.

No parece probable, ni tampoco imprescindible al menos a corto plazo, la creación de un órgano de gestión (tipo comarca o área metropolitana), para la gestión de los Planes puesto que la mayor parte de las actuaciones propuestas son de carácter estructurante y de competencia de las administraciones autonómica y central. No obstante, en algunos casos y para la resolución de temas específicos (el ciclo del agua o el transporte en el caso de la aglomeración urbana de Granada) parece difícil acometer el conjunto de las actuaciones previstas en el Plan si no se pone en marcha una Entidad (tipo Consorcio) que centralice la gestión.

Tras la aprobación de estos Planes se constituyen Comisiones de Seguimiento, de composición similar a las Comisiones de Redacción, cuya actuación puede facilitar el consenso en cuanto a las decisiones a adoptar en el proceso, pero no el impulso en cuanto a la ejecución. Parece necesario al respecto la creación de un figura gerencial que apoye técnicamente a la Comisión en el fomento y seguimiento de los estudios y planes que se elaboren como desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio, que gestione con las diferentes administraciones la preparación de los Convenios que permitan agilizar la ejecución del Plan, y que elabore los Informes de Seguimiento de los Planes y la dirección técnica de su periódica actualización.

Los problemas e insuficiencias enunciados son fruto, en gran parte, del escaso desarrollo de la ordenación del territorio como política con entidad propia, diferenciada del urbanismo o de la políticas económicas

regionales. Por ello, sin perjuicio de que se mejore su regulación en el sentido anteriormente enunciado, creo imprescindible impulsar elaboración de los planes formulados, aprobarlos y desarrollarlos, y si es necesario, modificarlos o revisarlos. Sólo cuando esta política tenga una práctica real y contrastada, cuando comparemos planes y metodologías, y cuando podamos evaluar resultados, habremos avanzado en el camino de la efectiva implantación de la ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma.

[Gloria Vega González]
» Geógrafa

EL TRATAMIENTO DEL AGUA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

-Leandro del Moral Ituarte-

PRIMERA PARTE

CUESTIONES GENERALES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL AGUA Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

LA PARADOJA DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ESPAÑA: UN ENFOQUE «TAUMATÚRGICO» CARENTE DE JUSTIFICACIÓN TERRITORIAL EXPLÍCITA

De acuerdo con la legislación vigente, en España todas las actuaciones sobre las aguas, tanto superficiales como subterráneas, deben sujetarse a la planificación hidrológica. Legalmente esta sujeción afecta a aspectos como: la estimación de demandas y su distribución por sectores, en situación actual y futura; la asignación y reserva de recursos en la cantidad y calidad adecuadas para cada uso; los criterios básicos para la protección de las aguas; los criterios de prioridad y compatibilidad de usos; las mejoras y transformaciones de regadío; la definición del programa de obras hidráulicas y la fijación de objetivos de calidad por cuencas, subcuencas o tramos de río, entre otras cuestiones. Fruto de este planteamiento son los vigentes planes hidrológicos de cuenca - aprobados por el Gobierno central en julio 1998 - y el último proyecto de PHN (aprobado por el Parlamento en junio de 2001), que viene a completar el proceso de planificación 15 años después de su puesta en marcha.

Nadie puede negar la complejidad y las dificultades con las que se enfrenta este proceso: su retraso, así como las tensiones sociales y políticas que suscita, lo han puesto claramente de manifiesto. A estas tensiones se añade una fuerte controversia sobre el sentido y la virtualidad de la planificación - y de los planes en los que se materializa -, como instrumento para la definición de la política del agua. En esta controversia, se puede identificar, por un lado, un nutrido grupo de autores que cuestionan el modelo de planificación propuesto; pero, paralelamente, se identifica una corriente de opinión que considera que el modelo de planificación es insuficiente e incompleto, y demanda su inclusión en un marco más amplio de ordenación del territorio (OT).

De la primera línea de pensamiento puede ser buen ejemplo Ramón Llamas, que aboga directamente por "rectificar ese modo de regulación basado en una

planificación vinculante -que hasta ahora ha resultado imposible - determinante de todos los derechos". En sustitución del modelo legalmente vigente de planificación, a la que califica de "rígida, marxista-orweliana", este autor propone "limitarse a una planificación más indicativa, informativa y orientadora que vinculante, para conseguir una mayor flexibilidad basada en la elasticidad de la oferta y la demanda de agua que impone el mercado" (Llamas y Sastre, 2000, p. 142). En una línea similar podemos situar otras opiniones, como la de Gaspar Ariño (Ariño y Sastre, 1999).

Por su parte, entre los defensores de la lógica de la planificación pública - es decir, de la necesidad de una gestión de los recursos basada en la dirección de los procesos de generación, distribución y asignación de los mismos por las administraciones públicas - en los últimos años se va reforzando la idea de que la planificación hidrológica no puede entenderse más que como un instrumento al servicio de la política territorial; que las propias demandas y disponibilidades de agua de cada cuenca sólo pueden fundamentarse en el diagnóstico y la consiguiente estrategia explícita de utilización del territorio. Dicho de otra manera, la planificación hidrológica es necesaria pero no puede plantearse rigurosa y coherentemente si no es en el marco de una estrategia territorial de referencia. Esto es cierto para la gestión de cualquier recurso básico (energía, por ejemplo); pero en el caso del agua, por su presencia en todas las actividades de la producción y reproducción social, por sus funciones básicas en todos los sistemas naturales y por su especial dimensión simbólica y cultural, la gestión integrada en el territorio se hace más imprescindible si cabe.

Muchos autores, procedentes de disciplinas y de campos de actividad muy diferentes, vienen coincidiendo, cada vez con mayor claridad, en esta idea. Así, por ejemplo, Federico Aguilera Klink, economista, lo expresa en estos términos: "... no hay gestión del agua sin gestión del territorio, de la misma manera que no nos apropiamos sólo de recursos sino de ecosistemas" (Aguilera 1997, p. 10). Por su parte Francisco Díaz Pineda, biólogo, dice: "España no es un país sin suficientes canales y embalses. Es un país sin suficientes planificadores del territorio.

La gestión del agua debiera ser la gestión de las tramas de relaciones territoriales en las que ésta interviene.” (Díaz Pineda 2000). Juan López Martos, ingeniero de caminos, canales y puertos, coincide en que: “(...) parece necesario tener en cuenta esta estrecha relación entre agua y territorio, tanto desde el punto de vista de la planificación como desde el de la gestión, de forma que lleguemos no sólo a la gestión integral del agua por cuencas hidrográficas, como hoy está admitido casi universalmente, sino a la gestión conjunta de ambos.” (López Martos 2000, p. 46).

La Junta de Andalucía ha sido pionera en la formulación de esta idea en documentos político-administrativos. Así, en las *Bases para la Política Hidráulica en Andalucía* de 1993 se decía: “La planificación hidrológica estima las demandas futuras por medio de proyecciones tendenciales de población para la demanda urbana y de programación de nuevas zonas regables para la demanda agrícola. Se configuran así horizontes mecánicos, perdiéndose la oportunidad de la utilización del potencial estratégico que tiene la planificación hidrológica. Se precisa un modelo territorial de referencia explícito y expresado en directrices unívocas. (...) La subordinación de la gestión de los recursos hidráulicos a las necesidades del desarrollo socioeconómico y a los planteamientos de ordenación territorial, constituye una premisa a aplicar tanto a escala regional como intrarregional” (Junta de Andalucía 1993). Y en el *Avance del Plan de Regadíos de Andalucía* de 1996 se añadía “Para llevar a cabo nuevas transformaciones en riego deberán fijarse indicadores mínimos a cumplir que contemplen todas las variables propias de la ordenación del territorio, en cuyo ámbito deberán programarse. Se incorporan a esta programación, en coordinación con los organismos de cuenca, la ampliación de regadíos de iniciativa privada, ajenos, hasta ahora, a cualquier planificación” (Junta de Andalucía 1996). En este último caso la propuesta tiene una significación especial, dado que no es frecuente que una administración sectorial reconozca la subordinación a las orientaciones de otra, además en este caso, a una administración poco consolidada y reconocida, como es la de OT.

Los recientes debates sobre el último proyecto de PHN han vuelto a poner de manifiesto esta necesidad con claridad. Precisamente por esto, una de las críticas más generalizadas que el PHN ha recibido se refiere a la ausencia de directrices explícitas de política territorial que lo justifiquen ¿Qué modelo explícito de desarrollo territorial subyace a las propuestas que el Plan contiene?, se ha repetido recientemente con insistencia. Esta preocupación se recoge en el texto al-

ternativo del PSOE al proyecto de Ley del PHN (6 de marzo de 2001), en cuyo título I (“Política territorial, planificación hidrológica y concertación institucional”) se propone la formulación por el Senado de una Comunicación sobre Política de Ordenación Territorial cuyos contenidos y orientación habrían de orientar las determinaciones de la política de aguas.

LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN DEL AGUA Y OT.

La concepción de la OT que subyace a las demandas de un marco territorial para la planificación hidrológica es la de una OT fuerte política y administrativamente, con contenidos económicos, sociales, ecológicos suficientes para orientar decisiones de una política sectorial tan potente y consolidada como la de aguas. Si embargo, como es bien sabido, el contraste entre esa concepción y la realidad del desarrollo de esta función en la actualidad es muy acusado. Efectivamente, cuando se desciende a la realidad concreta, la materialización de esa perspectiva se enfrenta, entre otros varios, con cuatro problemas interrelacionados:

1. En paralelo con el repliegue de los planteamientos planificadores en otros campos, en la OT ha dominado en la última década un repliegue respecto de las pretensiones de ordenar la vida económica y los grandes procesos sociales. Este periodo corresponde prácticamente con el inicio de la práctica formalizada de OT en España. Sería poco realista desconocer que, en general, hemos atravesado una etapa en la que las políticas públicas han tendido a subordinarse y a secundar los designios del mercado como mecanismo de regulación, apostando por el apoyo a la eficiencia económica en la construcción de espacios competitivos, en nuestro caso, dentro de la Europa del Mercado Único (Delgado 2001). No se puede desconocer esta circunstancia, además de los fracasos acumulados por los reiterados intentos de anticipar y, más aún, configurar el futuro, en un contexto de creciente incertidumbre e interrelación de factores. La expansión del regadío de olivar en la década de 1990 en la cuenca del Guadalquivir se ha puesto como ejemplo, precisamente, de la “falta de fiabilidad prospectiva de las planificaciones” (en este caso de regadíos) y de su carácter “voluntarista” (Ministerio de Medio Ambiente, 2000, Análisis de los Sistemas Hidráulicos, p. 197)¹.
2. La debilidad que presenta la OT respecto la política hidráulica y otras políticas sectoriales. Hasta el momento, la política de aguas se ha

alzado como una política sectorial fuerte, con una lógica autónoma, plenamente coherente con un modelo de presión continuada sobre el dominio hídrico, considerado esencialmente como una fuente de recursos productivos².

3. La contradictoria distribución de competencias sobre planificación hidrológica y OT en España, que institucionaliza una concepción subordinada de la segunda frente a la primera la OT. Justamente, la Ley de PHN (junio 2001) acaba con una disposición final segunda dedicada a "habilitación competencial", que vuelve a dejar clara la doctrina a este respecto: "Esta ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas reconocidas al Estado por las reglas 13^a y 22^a del artículo 149.1 de la Constitución" (Ministerio de Medio Ambiente 2001, p. 29). Los artículos mencionados se refieren a: "La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.1. 22^a) y a las "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1. 13^a)³.
4. La realidad de una situación caracterizada por lo que se viene denominando "desgobierno hidráulico" o, en ocasiones, "insumisión hidráulica" que se superpone a los factores anteriores. Ya no se trata de un falta de lógica territorial expresa de las determinaciones de la política de aguas, sino de una realidad de trasgresión, en algunos aspectos, generalizada de la normativa de aguas. Los temas clave a los que afecta esta situación son: vertidos, expansión del regadío,

ocupación de dominio público y, especialmente, uso de aguas subterráneas. En opinión de buen número de especialistas, esta realidad es un dato estructural de la situación que expresa la crisis del actual sistema de gestión y planificación del agua.

CONTENIDOS HIDROLÓGICOS A ABORDAR POR LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Sin desconocer todas estas circunstancias, para hacer frente a las demandas de modelo territorial de referencia que hacen los que critican el déficit territorial de la planificación hidrológica, sería necesario plantearse la posibilidad y la conveniencia de que la OT se reoriente hacia ese modelo de función política-administrativa con capacidad de formular lógicas de evolución territorial. Como se ha señalado, ese es el modelo de OT que subyace a tales demandas, aunque algunos de las que las plantean no tengan en cuenta el alcance y las dificultades de lo que proponen. Una vez definida esa posibilidad, la OT, como resultado de un proceso de cooperación y coordinación con las políticas sectoriales con incidencia territorial y los actores sociales implicados, debería incorporar los siguientes contenidos hidrológicos, que son a los que más directamente afecta esa demanda de referente territorial para la planificación del agua:

- a) Previsión de las demandas en los diferentes sectores de usos en el ámbito de ordenación, con especial atención a usos agrícolas (superficies de riego y dotaciones) y a procesos de desarrollo del sector ocio-turismo.

(1) Si bien es cierto que la expansión del olivar en regadío ha sido un proceso irrefrenable y basado en la iniciativa de los operadores privados, no es menos cierto que todo el proceso ha estado determinado por una decisión política muy concreta: el apoyo institucional a una determinada fórmula de OCM del aceite de oliva. Las consecuencias de esa opción fueron analizadas y anunciadas por diversas investigaciones desarrolladas en las Universidades de Sevilla y Córdoba.

(2) Como es habitual en la documentación de la Administración del agua, la única referencia a la ordenación del territorio del PHN se hace en el contexto del artículo 28, dedicado a "Protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables", en donde se señala que "Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo..." (Ministerio de Medio Ambiente 2001, p. 21). Esto expresa la concepción real que desde la administración del agua se tiene de la OT.

(3) La C.A. de Aragón ha intentado salir al paso de esta situación por medio de la reciente (febrero de 2001) modificación de la Ley de Ordenación del Territorio de 1992 de la propia C.A. El nuevo texto introduce la siguiente disposición: "A fin de garantizar su correcta inserción en el marco territorial definido por los instrumentos y normas de ordenación del territorio, los planes y proyectos con incidencia territorial promovidos en el ejercicio de sus propias competencias por la Administración del Estado y las Entidades y Organismos de ella dependientes, deberán someterse, con carácter previo a su aprobación, a informes preceptivos del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón". Y para que el objetivo específico de la modificación quede más claro se añade: "En todo caso, se considerará que tiene incidencia territorial la planificación hidrológica, incluyendo el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de Cuenca que afecten al territorio de Aragón". En el contexto jurídico en el que se sitúa (las competencias exclusivas reconocidas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución) es difícil pronosticar éxito a la modificación de la ley aragonesa que se acaba de mencionar.

- b) Definición de objetivos de calidad en relación con los diferentes usos actuales y previstos en cada zona.
 - Caudales ambientales
 - Definición de zonas sensibles
- c) Aspectos territoriales de la evaluación de recursos
 - Posibilidades de regulación superficial
 - Ordenación de recursos subterráneos
- d) Fijación por zonas del orden de preferencia para la asignación del recurso, basada en criterios hidrológicos, ecológicos, económicos y sociales adecuados a las circunstancias del ámbito de planificación.
- e) Defensa de avenidas e inundaciones
 - Prioridades en el ámbito.
 - Zonificación
- f) Uso social del dominio público
 - Criterios de distribución
 - Accesibilidad
- g) Articulación territorial de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos de agua.

En relación con el primer punto, el Avance de Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) del País Vasco se expresaba con gran precisión cuando establecía que: los planes hidrológicos con incidencia sobre el espacio autonómico “se apoyarán en lo establecido en estas DOT con respecto a la configuración del modelo de asentamiento de la población, de las actividades económicas y de la protección de espacios naturales en la Comunidad Autónoma”. Por lo que se refiere a uno de los contenidos fundamentales de los planes hidrológicos, la definición de las demandas, el documento del País Vasco establecía que “la determinación de los usos y demandas existentes y previsibles se hará “en función de lo establecido en las DOT” (Gobierno Vasco 1992).

En lo que se refiere a caudales ambientales y zonas sensibles, su definición resulta conceptualmente inseparable tanto de las estrategias de utilización del recurso y de la fijación por zonas del orden de preferencia para su asignación, como del uso social del conjunto del dominio público y su ámbito de influencia. La dificultad de cumplimiento de la Directiva comunitaria 91/291 de depuración de aguas residuales y las controversias que ya se han desatado sobre el concepto de buen estado ecológico y los objetivos de

su mantenimiento o restauración, introducidos por la reciente Directiva Marco del Agua, apuntan al mismo problema. Es un avance establecer desde la correspondiente normativa sectorial, en este caso la de aguas, objetivos y calendarios generales, pero la definición de las condiciones de su aplicación concreta se ha de situar en el marco del proyecto de desarrollo territorial que afecte a cada ámbito.

Así mismo, los aspectos territoriales de la evaluación de recursos son ineludibles, tanto en lo se refiere a las posibilidades de regulación superficial como a los límites del aprovechamiento de las aguas subterráneas. El debate sobre las obras de regulación pendientes de ejecución es cada vez más un debate sobre relación entre territorios, aparte de sus contenidos directamente ambientales y económicos. Por lo que se refiere a las aguas subterráneas, Emilio Custodio, en un reciente trabajo significativamente titulado *El complejo concepto de acuífero sobreexplotado*, situado en el marco de un amplio proyecto de investigación sobre el tema, concluye que es imposible valorar la sobreexplotación, incluso la “minería de aguas subterráneas”, al margen del “contexto regional desde el momento en que son instrumentos para producir una red de beneficios económicos y sociales con los que desarrollar una determinada área y permitir en el futuro un uso del agua mejor y más efectivo” (Custodio, 2000). Es decir, no hay definición, o al menos valoración, estrictamente hidrológica de la sobreexplotación, sino un “contexto regional” que condiciona cada práctica concreta. Parece claro que este ingeniero industrial y actual DG del IGME está reclamando un diagnóstico y proyecto territorial que permita resolver el *complejo* asunto que desde la hidrogeología se puede contribuir a definir y racionalizar, pero no se puede resolver. La sobreexplotación, como los caudales ecológicos, no son cuestiones exclusivamente científicas, sino técnico-políticas.

Por lo que se refiere a la articulación de los sistemas urbanos de abastecimiento y saneamiento de aguas, sin ignorar sus implicaciones con otros aspectos (modelos urbanísticos, tarifación y, con ello, evolución de demandas), el central que adquiere progresivamente más relevancia afecta a cuestiones de *organización territorial*, es decir a organización política-administrativa del territorio. Los problemas fundamentales (véase el caso del Consorcio Provincial Aguas de Sevilla propuesto) son cuestiones de distribución de control y capacidad de decisión.

En otro orden de cosas, la mayoría de los procesos de constitución de entidades supramunicipales o de su ampliación tienen una implicación hidrológica concreta: el abandono de fuentes locales de

suministro basadas en aguas subterráneas. Este tema merece una reflexión más crítica desde la OT. Las aguas subterráneas son en ocasiones más seguras y fiables, más próximas y accesibles, además de más recomendables en términos ambientales y energéticos que las alternativas de grandes obras de infraestructura hidráulica de superficie en las que se basan las estrategias de los grandes consorcios. El deterioro de las aguas subterráneas, que en ocasiones justifica su abandono, es una consecuencia de la falta de control y ordenación de los usos del suelo, ante la que la OT no puede eludir sus responsabilidades. En la experiencia comparada de los contenidos hidrológicos de la OT en Europa, una de las principales coincidencias es al atención a la protección de los acuíferos, destinados preferentemente, por su mayor garantía y calidad, al abastecimiento de poblaciones (Moral, 1994). Llama la atención, la asunción por parte del documento de OT del Ámbito de Doñana de octubre 2000 (Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000a) del proceso de expansión de los sistemas supramunicipales (Costa de Huelva, Condado y EMASESA) a todos los núcleos de población de más de 1000 habitantes. La experiencia que atravesaron los sistemas del área metropolitana de Sevilla entre 1992 y 1995, con restricciones de agua mientras 2.000 ha de arrozal (20 Hm³/año) se regaban con aguas todavía directamente potables del acuífero Almonte- Marismas no debería olvidarse. ¿Es razonable extender conducciones de agua superficial de procedentes de la Sierra de Huelva hasta Villamanrique de la Condesa o Isla Mayor, las poblaciones más próximas a estas extracciones, cuyo consumo no excede de 1,5 Hm³/año?

Sobre el papel fundamental de la OT y el urbanismo en el tratamiento del riesgo de avenidas e inundaciones existe un amplio acuerdo. De hecho, como ya se ha señalado, éste es el único papel explícito que, generalmente, se reconoce a la OT en la documentación hidrológica. En cualquier caso, la Administración hidráulica española ha asumido formalmente la relevancia de la OT en este tema. En el Libro Blanco del Agua en España se puede leer: «Los problemas de inundabilidad deben ser prevenidos antes de que se requieran intervenciones futuras. Evitar la ocupación urbana de zonas inundables y orientar el crecimiento de las ciudades hacia zonas seguras es el mejor método para evitar dichas intervenciones. Es básico retener la idea fundamental de que, en sociedades hidráulicamente desarrolladas, el problema de las inundaciones se traslada del campo de las infraestructuras al de la ordenación territorial.» (Ministerio de Medio Ambiente 2000, p. 477). En este sentido, es de desatacar el tratamiento que se da a este tema en el Plan del Poniente Almeriense

(enero 2000), tanto en las memorias informativa y de ordenación como en la normativa ((Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000b, pp. 28, 98-106 y 200-201). El problema en lo que se refiere a este tema no es, pues, conceptual sino de autoridad y legalidad.

SEGUNDA PARTE:

AGUA Y TERRITORIO EN ANDALUCÍA

RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA HIDROLÓGICO-HIDRÁULICO EN ANDALUCÍA

- a) La interpretación y tratamiento de los problemas de agua en Andalucía están condicionados por una realidad notablemente polarizada, tanto desde el punto de vista espacial, como temporal y sectorial: mucha agua (con gran variabilidad interanual de dotaciones) para usos con una productividad muy baja y fuertemente subvencionados, localizados principalmente en el valle medio y bajo del Guadalquivir, frente a menores disponibilidades para usos con productividades muy elevadas, pero con otro tipo de limitaciones territoriales y sociales, localizados básicamente en el litoral mediterráneo y atlántico. Las situaciones extremas están salpicadas por una amplia gama de situaciones intermedias. Cualquier planteamiento que se haga sobre el agua debe situarse sobre el telón de fondo de esta radical diversidad: ninguna afirmación general se puede hacer para situaciones muy diferentes. Simplemente comparando usos agrícolas, el valor de PFA/m³ se sitúa en una orquilla de 30 a 3.000 ptas. por m³ de agua aplicado, mientras que en lo que se refiere a empleo la orquilla UTA/m³ trabajo se extiende de 400.000 a 5.000 m³ para crear un puesto de trabajo.
- b) Los problemas territoriales de la gestión y planificación del agua en Andalucía son problemas básica y directamente condicionados por el uso agrario del agua: un territorio con disponibilidades medias de entorno a 2 m³/persona y día - posibilidades por la ingente obra de regulación y transporte existente, sin la cual sería imposible entender su estructura actual- no es un territorio con escasez física absoluta de agua. En la cuenca del Támesis la disponibilidad total es de 0'4 m³/persona y día y en Israel de 1,2. En Almería, la provincia española con mayores niveles de estrés hídrico, se hace un uso de 3 m³ por habitante y día (la mitad procedente de la sobreexplotación de acuíferos y el 90% dedicado a la agricultura intensiva). Por otra parte, en Andalucía las necesidades domésticas se cubren holgadamente con 0,13 m³/persona y día, 0,3 si se incluyen usos

municipales, industriales conectados a redes urbanas y pérdidas en distribución.

Nos encontramos, pues, en un territorio afectado por una 'escasez de agua' derivada del uso masivo que de ella se hace en el regadío (posiblemente, en torno a 850.000 ha). Habría que plantearse si el sistema hidrológico de Andalucía puede soportar las más de 115 hectáreas de regadío por cada 1.000 habitantes que estos datos significan y su incremento en otras 17 hectáreas por 1000 habitantes en el futuro, dadas las 120.000 nuevas hectáreas previstas.

La 'demanda' de agua que el sector agrícola genera está determinado por un *entorno social* (estructura y redes de agentes que construyen y difunden los discursos hegemónicos) e *institucional* (reglas y normas profundamente enraizados culturalmente: por ejemplo, el sistema financiero del agua o la aceptación social de la 'insumisión hidráulica'). En la base más profunda del funcionamiento del sistema, se sitúa la propia concepción social de la naturaleza, o la legitimidad social de las prácticas agrarias, o la percepción social del agua como herramienta de transformación de una geografía 'dramática', incluso 'deforme', percepción reiteradamente formulada en términos literarios desde Lucas Mallada a Juan Benet. Todos estos son aspectos que la OT no puede desconocer, pero que tiene que explicitar, contribuyendo a la reflexión social sobre los mismos. La práctica habitual es la aceptación tácita, alimentando la perpetuación de 'mitos?', generalmente capitalizados por sectores sociales privilegiados.

Aunque la política sectorial del agua está sometida actualmente a un fuerte debate y en la Administración autonómica se están produciendo reorientaciones importantes en este terreno, lo cierto es que para los instrumentos de ordenación del territorio elaborados en los últimos años el documento de referencia ha sido el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007* (PDIA). Es de destacar que este documento fue presentado públicamente en diciembre de 1998 en un acto conjunto junto con el documento de *Bases y Estrategias para el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA). En su capítulo tercero ("Recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas"), el PDIA propone un fuerte crecimiento de la explotación de los recursos hídricos. Sus referencias a objetivos de equidad y calidad territorial, y a valores ambientales y patrimoniales, pese al avance del lenguaje, son añadidos a un discurso basado en el esquema de política hidráulica tradicional. La integración de las políticas territoriales y ambientales está ausente, condicionada por una estrategia sectorial de expansión de las infraestructuras hidráulicas, reducida básica-

mente, además, al campo de las tecnologías más convencionales (obras de ingeniería civil), con escasas menciones a las posibilidades de las nuevas tecnologías de gestión del recurso.

En el documento se explica a los ciudadanos que el primer objetivo del Plan es incrementar en 2.470 Hm³/año los recursos hídricos disponibles. Teniendo en cuenta los recursos disponibles en el momento de la formulación del Plan, este incremento significa un crecimiento del orden del 45,5%. De esta manera, el mensaje que este documento transmite a la población, y más concretamente a los actores y operadores sociales con responsabilidades de gestión y planificación, es que la estrategia de generación de recurso continua. El número de nuevos embalses se eleva a 30 (tabla 3.14, pág. 66), aunque en el mapa que aparece en el documento de síntesis se añade, alguno más, como la presa de cierre del estuario del Guadalquivir. La parte del nuevo recurso que no se pudiera conseguir construyendo nuevos embalses, se obtendría mediante operaciones poco fundamentadas, como un trasvase Duero-Tajo-Guadiana-Guadalquivir, que ningún documento de planificación hidrológica prevé.

La argumentación general del capítulo 3. *Recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas* del PDIA, se asienta en la idea de *escasez*, en las peores dotaciones unitarias de Andalucía en comparación con el resto de España y en la infravaloración de las demandas por parte del borrador del Plan Hidrológico Nacional (todavía se refiere al de 1994), ya por entonces unánimemente considerado expansionista.

En cualquier caso, el exceso de demanda agraria de agua no se puede seguir justificando con argumentos sociales. La perspectiva social en el problema del agua exige garantizar a los pequeños y medianos agricultores dotaciones mínimas, y cambiar la normativa que rige actualmente la distribución en épocas de escasez. Y en este tema el diseño y la gestión de las infraestructuras dirigidas a mejorar la gestión tendrían un papel importante que jugar.

TEMAS CENTRALES DE LA POLÍTICA DE AGUAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

5.1. Dada la polarización anteriormente comentada, en los espacios donde predominan los usos de baja intensidad, la materialización de pasos en un sentido positivo, a lo largo de una transición que se puede prever difícil y todavía salpicada de crisis, exige avanzar hacia la *racionalización* y la *responsabilización económica*: acuerdos y consensos que incluyan promesas o exigencia de nuevos recursos financia-

dos a cargo de presupuestos públicos', sin compromisos concretos de responsabilidad por parte de los hipotéticos usuarios, implican la perpetuación del modelo vigente y, en su caso, la profundización de los impactos sobre el patrimonio hídrico común, sin promover ni la eficiencia ni la equidad. Desde principios de la década de 1990 se han ido generalizando los argumentos críticos acerca de la virtualidad del regadío continental como instrumento de reequilibrio regional y desarrollo rural. A comienzos de esa década se elaboró un estudio encargado por la Dirección General de Política Territorial sobre los efectos territoriales de las grandes presas, en el que se ponían de manifiesto las limitaciones para el desarrollo territorial de un sistema de planificación basado en la transformación en regadío. Las conclusiones de este estudio fueron publicadas posteriormente en términos inequívocos: "es cada vez más evidente que aquellos espacios con una clara especialización productiva en la agricultura, como son las grandes zonas regables, resultan extremadamente frágiles y están abocados a su desaparición como áreas de producción económica y de asentamiento de población. Invertir en agricultura es invertir en pobreza, marcando para los espacios cuya inversión pública se dirige hacia el sector primario un futuro de decadencia y progresivo distanciamiento de las áreas más desarrolladas" (Escobar 1995, p. 831).

En el actual marco institucional, se ha dado una relación no casual entre la estrategia de generación de recursos con financiación pública y la expansión de la demanda, en un contexto de falta de control en el uso de tales recursos. Por esto, la enorme inversión en obra hidráulica desarrollada entre 1985 y 1995, no disminuyó la vulnerabilidad del sistema. Por otra parte, es necesario no mezclar los problemas puntuales de los abastecimientos urbanos - perfectamente solucionables con los instrumentos técnicos, económicos y de gestión disponibles - con el desequilibrio producido por una superficie de riego que se ha desarrollado sin control. La mejora de gestión de los abastecimientos urbanos es imprescindible por motivos económicos, ecológicos y éticos. Pero el problema no se soluciona responsabilizando a los ciudadanos sin distinción. Tampoco a los regantes por igual: el 2,4% de las explotaciones (6.098 de un total de 254.116) consumen el 40% del agua empleada anualmente por todo el regadío (una cantidad equivalente a todo lo que consume el abastecimiento urbano e industrial de Andalucía en dos años).

En estos mismos espacios, junto a esta estrategia de responsabilización de los usuarios, es imprescindible avanzar en el desarrollo de normas y experiencias para al reasignación con criterios de efi-

ciencia y equidad de los recursos durante sequías, es decir en aquellas situaciones de desequilibrio provocadas por una acentuación excepcional de los desequilibrios hidrológicos⁴. En estos casos, la reasignación *en el espacio* (entre usuarios) y *en el tiempo* (gestión interanual de los recursos disponibles) son mecanismos de adaptación fundamentales (Garrido, Iglesias y Gómez, 2000). Para ello se requiere potenciar, alternativa o complementariamente, dos series de medidas.

1. La mejora de los mecanismos para la reasignación administrativa del agua, que exige ampliar la participación y transparencia en los organismos correspondientes, con una reducción de la hegemonía actual del discurso de los grandes consumidores (cambios institucionales), a la vez que se reconocen derechos y se garantizan compensaciones.
2. La promoción de intercambios voluntarios entre usuarios (especialmente en la versión de *bancos de agua*). La progresiva operatividad de este mecanismo estaría condicionada a una reforma en profundidad de la administración (registro de concesiones, medición, control sobre usos ilegales).

En ambos casos se requieren mejoras técnica (modernización de los sistemas de transporte y distribución e interconexiones) que permitan o faciliten físicamente las reasignaciones y localizaciones específicas del agua.

Estas actuaciones (precios, reasignaciones) están cargadas de dificultades, pero no mayores que las que plantean las soluciones alternativas: generación de nuevos recursos a través del aumento de la capacidad de regulación (hasta agotar sus límites físicos) y de recursos externos trasvasados. La operatividad de estos mecanismos estaría condicionada, por una parte, a una reforma en profundidad de la administración (registro de concesiones, medición, control y erradicación de usos ilegales).

En realidad, el *Avance del Plan de Regadíos de Andalucía*, aprobado en el mes de febrero de 1996 por la Junta de Andalucía, sistematizó un conjunto de ideas de interés en relación con los problemas del uso agrícola del agua, que no han perdido actualidad desde entonces:

(4) Esta es una de las principales conclusiones de un reciente proyecto de investigación europeo, en el que la Universidad de Sevilla ha participado: Social and Institutional Responses to Climate Change and Climatic Hazards (SIRCH), DGXII/D-5, Unión Europea, número de contrato ENV4 CT97 0447.

- a) Acercar el precio del agua, para todos sus usos, a los precios de coste para el sector público. Un aumento gradual y por tipos de regadíos de los costes del agua que suministran las Confederaciones Hidrográficas incentivaría el ahorro de agua y desmotivaría nuevas transformaciones poco rentables. Una vez fijado el precio para cada tipo de demanda se debería establecer una escala de bonificaciones o recargos en función de variables ligadas a la rentabilidad y a los intereses generales.
- b) Reorientar las subvenciones desde el agua de riego hacia las explotaciones, con objeto de no perturbar el efecto regulador del uso de los recursos hídricos que se asigna al precio del agua.
- c) Dar preferencia al abandono de regadíos en las áreas de menor rentabilidad. Esta política debería revestir formas flexibles para el agricultor, de manera que se permitiera la retirada del cultivo en regadío de la totalidad de las explotaciones o de parte de las mismas, así como con carácter temporal o definitivo. Contando con las subvenciones comunitarias y con un complemento nacional a las mismas, se estima que la medida tendría amplia aceptación y a un coste no muy elevado. El ahorro de recursos hídricos que produciría sería inmediato y a un coste muy inferior al necesario para regular o disponer nuevos recursos.
- d) Impulsar, con el control de los organismos de cuenca, el intercambio temporal de dotaciones entre zonas de riego, con la correspondiente compensación económica, que permita repartir solidariamente la plusvalía generada en las zonas receptoras más eficientes económica y socialmente (Consejería de Agricultura y Pesca, 1996).

En cualquier caso, las actuaciones sobre precios y las reasignaciones exigen un enfoque de política territorial preventiva: *desarrollo de análisis y diagnósticos territoriales* que permitan prever riesgo de efectos sociales, ecológicos o paisajísticos negativos, frente a los cuales se deberían aplicar medidas de *compensación y reequilibrio territorial*. Esa es una de las principales implicaciones de la política de aguas en la política territorial en la cuenca del Guadalquivir.

Por su parte, en las zonas muy dinámicas el problema no es de *capacidad de pago* sino de *capacidad de carga*, no es de *racionalización económica* de los usos del agua sino de definición de *modelo de desarrollo*. Los mecanismos de precio y los intercambios no son suficientes para controlar el uso del recurso hídrico. Así por ejemplo, las modernas

técnicas de cultivo en sustrato que, actualmente, se están implantando en los invernaderos del sureste español usan más agua que con las prácticas tradicionales: los sustratos de lana de roca y perlita casi multiplican por dos el agua aportada al cultivo de tomate. El mayor rendimiento financiero, que pasa de 1.200 ptas/m³ a 3.400 ptas/m³ hace que las técnicas de cultivo en sustrato se estén imponiendo a pesar de su menor eficiencia en el uso del agua y de su mayor poder de contaminación (López-Gálvez, 2000). Este ejemplo es expresivo de la lógica financiera de la utilización del agua en esta área, en donde el agua se puede pagar, pero en donde la acumulación de población y actividad productiva está generando una fuerte degradación del medio natural y un perceptible deterioro de las condiciones de habitabilidad.

En las zonas muy dinámicas las cuestiones clave se pueden expresar con preguntas del tipo de las siguientes: ¿Es posible conservar, con las dinámicas de concentración vigentes, las condiciones de calidad ambiental necesarias para mantener una demanda turística estable y rentable? ¿Redundaría la ampliación de la oferta provocada por el aumento de la producción mediterránea inducido por los cientos de hm³/año para usos agrarios que la planificación hidrológica promete en una caída generalizada de los precios, con perjuicios globales para el conjunto del sector hortofrutícola mediterráneo? (Estevan 2000). ¿Qué modelo de relación y de integración de la mano de obra necesaria para mantener y expandir el actual modelo de producción agrícola se propone? ¿Se ha calculado el volumen población inmigrante que se requeriría para cubrir las necesidades de mano de obra que la población autóctona no estaría dispuesta a atender? ¿Se han previsto las implicaciones de alojamiento y servicios imprescindibles? ¿Y su inserción social?

José López Gálvez, ingeniero agrónomo, refiriéndose a Almería, lo expresa de esta forma: "En definitiva, podemos afirmar que el desarrollo se está realizando a costa de una pérdida patrimonial muy intensa. La multiplicación de externalidades negativas generadas, en el sistema de producción agraria del sureste español, va a dar paso a un territorio que no será capaz de satisfacer las mínimas necesidades para sustentar vida" (López Gálvez 2000, p. 108).

LA EXPERIENCIA DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PONIENTE DE ALMERIA (ANDALUCIA)

Almería, el área con mayor déficit relativo de agua de España, ha conocido en las dos últimas década un espectacular crecimiento de las demandas. A los im-

portantes desarrollos urbanísticos, turísticos y recreativos se ha añadido una expansión del regadío fuera de todo control. Recientemente este problema ha empezado a ser objeto de controversia político-social, al pasar de los boletines de las organizaciones ecologistas a los medios de comunicación. Las instituciones se acusan mutuamente en los medios de 'deja-ción de funciones' en el control de los regadíos ilegales. Es de dominio público que en el Poniente de la provincia se han construido, al menos, 12.000 hectáreas de invernaderos ilegales desde el año 1984 en que fueron declarados sobreexplotados los acuíferos de la comarca. Más novedosa resulta la situación del Levante almeriense, supuestamente en emergencia hídrica, en donde, se dice, "el descontrol es absoluto". Se dan casos, que cualquiera puede comprobar con sólo transitar por la autovía desde Lorca a Almería, de transformación de baldíos, que nunca se habían cultivado y, por tanto, nunca habían tenido agua, en fincas agrícolas de 100, 150 o 200 hectáreas.

Hoy por hoy, a diferencia de hace poco tiempo, nadie niega estos hechos y, está aceptado socialmente que, hasta ahora, las diferentes ramas de la Administración pública han renunciado a ponerles coto. Nadie duda tampoco que las expectativas creadas por el trasvase propuesto en el nuevo PHN pueden contribuir a desencadenar una espiral aun mayor de demandas, como ya ocurrió tras el anuncio del trasvase Tajo-Segura. La aceptación del fenómeno de lo que se ha dado en llamar el 'desgobierno hidráulico' está tan asumida que ni siquiera se menciona en la documentación que acompaña al PHN. Por ejemplo: en la extensa descripción de los antecedentes de los trasvases propuestos, y especialmente del Tajo-Segura (MMA 2000, Análisis de antecedentes y transferencias planteadas, pp. 48-50), no se comenta lo esencial para el debate sobre la nueva propuesta: la espiral de demandas que indujo, la menor disponibilidad de recursos para trasvasar que los previstos, y el agravamiento, veinte años después, de los déficits que se diagnostican en la cuenca receptora. Ese tema central del 'desgobierno' se presenta eufemísticamente en la documentación como 'intensa presión social': "(en el área del sureste) la intensa presión social por la disponibilidad del agua ha ido desarrollando de facto las fuentes de recursos disponibles hasta llegar a la situación actual de completo agotamiento e insostenibilidad" (id., p. 169). Por el contrario, en el documento se advierte de que la alternativa de "trasvase nulo" tendría como impactos negativos la "conflictividad social" y "el desarrollo de movimientos opacos y especulativos" (MMA 2000, Análisis ambientales, p. 140).

Es en este punto en el que se produce la aportación fundamental del documento para la información pú-

blica del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense de enero de 2000 (POTPA). La OT asume sus responsabilidades de dotar de un marco de referencia explícito a las políticas sectoriales, aunque desgraciadamente este marco consista en la explicitación de las tendencias inerciales. El documento de OT critica que las planificaciones sectoriales ignoren una realidad muy distinta a la que se describe en los planes sectoriales. Refiriéndose concretamente a las planificaciones hidrológica y de regadíos, el POTPA señala: "La previsión de crecimiento de la superficie agrícola en el ámbito del Plan (Hidrológico), y por tanto las previsiones en el crecimiento de las demandas para uso agrícola, es cero tanto para el horizonte de 10 como de 20 años. Previsiones que son coincidentes con las de los organismos competentes en materia de agricultura, no así con la realidad" (Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000b, p. 89).

A partir de esa exigencia encomiable de rigor y coherencia con la realidad, se pasa a definir el modelo explícito que el documento asume: "En el sistema económico del Poniente, la agricultura intensiva es la actividad protagonista y, además de contar con una notable capacidad de arrastre, resulta ser competitiva y capaz de asumir innovaciones, así como aprovechar las oportunidades de mercado. Por este motivo, es necesario considerarla como no prescindible". Por consiguiente, continúa el documento, "... resulta lógico no imponer una autolimitación o reducción del tamaño del sector para adecuarlo a las posibilidades de los recursos naturales, por el contrario resulta más coherente y acertado abordar el diseño de un modelo general de aprovechamiento de los recursos, muy especialmente del agua, que permita la sostenibilidad sin cuestionar la evolución del sector" (Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000b, p. 25). Es decir, se asume con convicción, y con una fórmula excepcionalmente explícita, que la demanda constituye la variable exógena e incuestionable de la ecuación, como tradicionalmente se ha hecho en la política hidráulica. La creación de riqueza y la generación de puestos de trabajo constituyen lógicamente la base argumental de la defensa del modelo de expansión de los usos. Como se reconoce el estado de sobreexplotación de los acuíferos locales y se defiende, razonablemente, que los nuevos recursos generados por la reutilización y desalación se destinen a disminuir las extracciones (p. 90), el documento termina pidiendo que se evalúe "la posibilidad de incrementar las aportaciones de los recursos externos" (p. 89).

No cabe duda de que el espectacular dinamismo del Poniente de Almería "aparece asociado a una

actividad, la agricultura, que si bien es tradicional en este territorio, ha experimentado una importante mutación en las últimas décadas, convirtiéndose en receptora de una tecnología cada vez más sofisticada (cultivo de hidropónicos, producción informatizada, fertirriego...), y en inductora de procesos de transformación y comercialización que han contribuido a complejizar su estructura económica” (Caravaca y Silva 2000). Sin embargo no se puede ignorar como la rentabilidad financiera del sistema ha descendido bruscamente por el incremento de los gastos de inversión - debido fundamentalmente a la elevación de los precios de la tierra-, la diferencia de productividad de la mano de obra familiar frente a la asalariada y el escaso incremento de los ingresos.

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS INTERNAS DE RENDIMIENTO (TIR) EN LOS INVERNADEROS DE ALMERÍA

Concepto	Campaña 90/91	Campaña 93/94	Campaña 98/99
Inversión	18.150.000	24.850.000	40.000.000
Gastos corrientes	2.920.000	3.410.000	4.250.000
Ingresos	6.050.000	7.000.000	6.720.000
TIR	16,5%	3,3%	2,1%

Fuente: López Gálvez y otros 2000

Los sectores que reclaman el incremento de recursos hídricos apuestan por una intensificación de la actividad agraria en un área en la que no hay ni, probablemente, habrá mano de obra disponible de origen comunitario para realizar las tareas agrícolas. Cuando se reclama más recursos hídricos de los que el propio PHN prevé, se debería ir más allá del cómputo de puestos de trabajo que genera el regadío en Almería (o en el Condado de Huelva) por tres razones importantes, como señala Alberto Garrido: “Primero porque existe el riesgo de desequilibrar aún más la composición de poblaciones y municipios que experimentan problemas graves para integrar a su población inmigrante. Segundo porque esos puestos de trabajo no son equivalentes a los de otros sectores de la economía, al menos en lo que se refiere a cotizaciones a la Seguridad Social y al aporte de base fiscal como rentas salariales. Y tercero porque las cuencas receptoras siguen una senda de desarrollo económico que ensanchará las divergencias entre los salarios de industria y de servicios y los de los asalariados agrícolas, lo que generará una absoluta dependencia del sector agrícola de mano de obra inmigrante (...) Es falaz contabilizar puestos de trabajo ... , omitiendo por completo cualquier referencia a su naturaleza y a su inserción en la sociedad” (Garrido, 2000).

En opinión de José López Gálvez: “El problema social más importante con el que se enfrenta en la

actualidad este sistema agrario, quizás sea el de la mano de obra. Conviene señalar la alta exigencia en mano de obra y la diferente productividad del trabajo familiar frente al asalariado. La rentabilidad es muy sensible a la productividad del trabajo y esta decae a medida que los salarios bajan (...) Los problemas económicos y sociales derivados de la estacionalidad en el empleo y de estar atendido, mayoritariamente, por inmigrantes son muy importantes y, se están desatando, en los últimos tiempos, con inusitada violencia, llegándose a afirmar que se está convirtiendo en un factor limitante para el desarrollo de la actividad en la zona.” (López Gálvez, 2000).

Por lo que se refiere a estos procesos de escisión social y frecuente crispación en las zonas afectadas por la presencia de la necesaria mano de obra extracomunitaria, la documentación es sobradamente conocida (Castaño 2000, Defensor del Pueblo de Andalucía 2001, Martín Díaz 1999).

El dilema que hay que afrontar es cuál es el horizonte que se perfila en el futuro. El que presentan las autoras antes citadas, que consideran que el proceso de transformación y comercialización que han contribuido a complejizar la estructura económica del área “no sólo puede estar configurándola como un sistema productivo local, sino que incluso podría hacer evolucionar en el futuro a este ámbito hacia la configuración de un medio innovador” (Caravaca y Silva 2000). O por el contrario, la situación se parecerá más a la que describe Manuel Delgado Cabeza: “Zonas incluso muy próximas a El Ejido, como Rodalquilar en Almería, Alquife en Granada o Riotinto en Huelva, han conocido experiencias en las que la vida de la comarca se ha puesto al servicio de intereses foráneos que, circunstancialmente, han orientado la utilización de los recursos locales en su beneficio. La situación de profunda depresión en la que han quedado esos espacios cuando han dejado de ser ‘objeto del deseo’ del capital exterior, puede ser un buen elemento para la reflexión” (Delgado 2001).

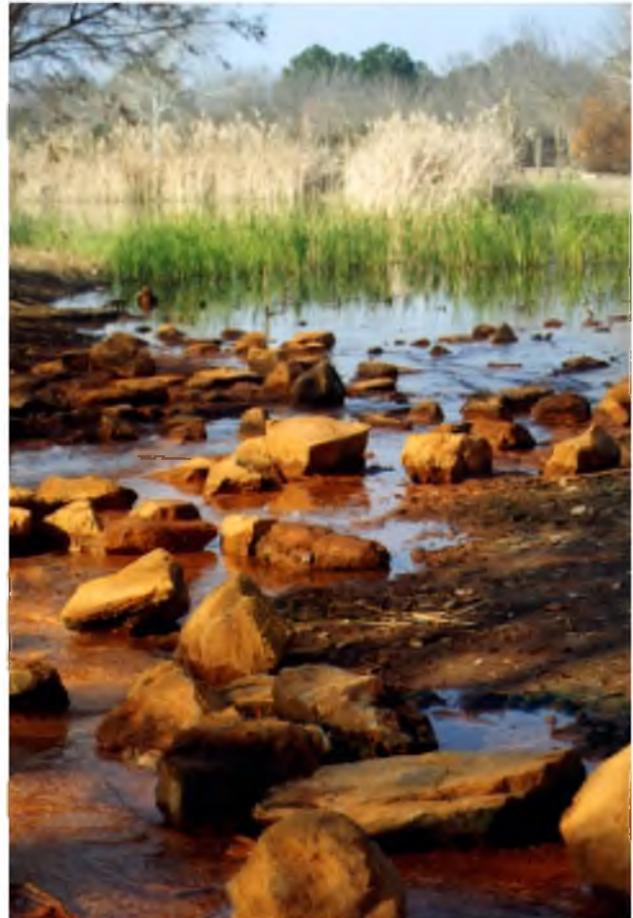
El debate no es muy diferente al que se desarrolla sobre los modelos de desarrollo territorial de otras zonas del litoral, como algunos grandes municipios de la Costa del Sol, en donde la dinámica de crecimiento rápido, las perspectivas de corto plazo y la indisciplina urbanística cuentan con amplio respaldo social; donde también se presenta una *intensa presión social* para la ocupación de la primera línea del litoral o la colmatación de los espacios libres remanentes.

NUEVAS ORIENTACIONES EN POLÍTICA TERRITORIAL EN ESPACIOS CONGESTIONADOS

Para hacer frente a las demandas de modelo territorial de referencia que hacen los que critican el déficit territorial de la planificación hidrológica hace falta planes territoriales que expresen explícitamente el modelo de desarrollo que se persigue. El Plan de la Comarca del Poniente Almeriense lo hace, en lo que se refiere al principal sector de actividad del ámbito de planificación. El problema que ahora se plantea es si dicho modelo es el más deseable o, por el contrario, se precisa una reorientación de las dinámicas territoriales dominantes. En su ausencia, los instrumentos de OT, incluso refortalecidos conceptual y administrativamente, no harán sino introducir algún elemento de orden espacial en los procesos de crecimiento vigentes.

Desde hace algún tiempo se están desarrollando algunas experiencias, no estricta o exclusivamente referidas al tema del agua, pero que expresan una misma realidad de fondo: el debate sobre la capacidad de carga de los espacios dinámicos. En los Archipiélagos Balear y Canario, la propia condición de insularidad hace que la percepción de sus límites se haga más fácil de captar por parte de la población, lo que ha provocado ya disposiciones políticas como las llamadas 'moratorias turísticas', insertas explícitamente en planteamientos territoriales⁵.

Al menos formalmente, esta necesidad de reconducción de las dinámicas territoriales se expresa en las palabras de Román Rodríguez Rodríguez, Presidente del Gobierno de Canarias, al presentar la moratoria turística decidida en esa comunidad autónoma en enero de 2001: "Una moratoria turística es una decisión de ordenación, que consiste en



suspender o limitar el crecimiento de las plazas turísticas durante un determinado periodo, por estimar que se ha excedido la capacidad de carga del territorio, de la sociedad o del sistema económico (...). El Gobierno de Canarias decidió acometer las peticiones del Parlamento sobre la determinación de la capacidad de carga de las Islas y la definición del marco inicial de sostenibilidad del territorio y los recursos naturales del Archipiélago, en general, y del turismo, en particular. Y lo hizo a través de la formulación de unas Directrices de Ordenación en las que simultáneamente se abordara el análisis, diagnóstico y ordenación generales del Archipiélago y sectoriales del turismo, por entender que la ordenación de esta actividad sectorial, por su singular peso específico y su absoluta predominancia dentro de la Comunidad, no podía ser abordada sino conjuntamente con la ordenación del territorio y los recursos naturales de Canarias" (Rodríguez 2001).

Más recientemente, el 19 de mayo de este mismo año, el Partido Socialista de Canarias (PSC-PSOE) ha aprobado un documento denominado *Esquema de la Ley de Medidas Urgentes en materia de sostenibilidad* en el que se propone que la Cámara regio-

(5) Por debajo de las limitaciones de crear nuevos hoteles o del encarecimiento del acceso de la demanda o la ecotasa balear subyace la idea de que el aumento en el número de turistas no genera mayor crecimiento de los ingresos y produce evidentes utilidades negativas para las poblaciones de acogida. Es el modelo que intenta mostrar que para poder seguir creciendo es preciso estabilizar o reducir la masificación existente. Pero también hay desarrollos turísticos en nuevas zonas (Cádiz, Santander) y viejos enclaves (Benidorm, Tarragona) que se basan en la masificación. Se trata del modelo que piensa que es posible seguir creciendo si se aumenta la oferta de ocio (Tierra Mítica). En opinión del analista financiero Manuel Portela, "Hay mucho dinero apostando por una y por otra solución. La primera elevará los precios y reducirá empleo en la construcción, pero resultará más rentable y sostenible; mientras que la segunda, que abaratará precios y creará empleo, no elimina la estacionalidad y requiere cuantiosas inversiones públicas de apoyo al crecimiento de la oferta privada y de sostenibilidad del entorno" (Portela 2001).

nal mediante una ley establezca cada dos años los límites sobre el crecimiento turístico de las islas, es decir: "el porcentaje que con respecto a la oferta global es susceptible de incorporarse al mercado durante un periodo determinado en función de las exigencias de la sostenibilidad". Según esta propuesta, el papel de los Planes Insulares de Ordenación del Territorio sería delimitar de forma cuantitativa y cualitativa la oferta turística por zonas en cada isla. Los socialistas proponen la creación de un nuevo órgano para distribuir las autorizaciones en cada isla, una vez que estén fijados los límites al crecimiento. Este órgano se llamaría Consejo Insular de Ordenación del Territorio y estaría integrado por el Gobierno, el Cabildo insular respectivo, los ayuntamientos, sindicatos y empresarios.

El debate que actualmente se desarrolla en Baleares sobre los límites del modelo de crecimiento y sus implicaciones territoriales e, incluso más específicamente sobre el modelo de gestión de los recursos hídricos es más significativo, incluso. Así, por ejemplo, Alfredo Barón, Jefe de Estudios de la Junta de Aguas de la Consejería de Medio Ambiente y director del estudio del Plan Hidrológico de Baleares, se expresa de la siguiente forma: "La realidad es que técnicamente todo se puede resolver: si falta agua, se puede construir, como algunos pretendes, nuevas desaladoras, y si para su funcionamiento hace falta energía, se pueden construir nuevas estructuras. Al final, se trata de un problema de inversión y de decisión. Pero lo que no se puede ampliar es el territorio, sobre este recurso no se puede actuar técnicamente, no se puede sustituir ni ampliar. Por lo tanto, se puede decir que no hay un problema de agua o un problema de energía; lo que al final se presenta es un problema básico de ordenación del territorio" (Forteza 2000, p. 7, traducción propia).

El Gobierno Balear extiende las medidas control del sector turístico a otras actividades: en la nueva Ley de Ordenación del Territorio de diciembre de 2000 (Boletín Oficial del Estado de 19 de enero de 2001), dota a los planes territoriales de la capacidad de asignar "techos de crecimiento para cada uso y área". De esta manera, al establecer los contenidos de las Directrices de Ordenación Territorial, señala que este instrumento fija las pautas y las reglas generales dirigidas a "a). La determinación de los límites y los techos máximos de crecimiento de los diversos usos del suelo y los límites de su materialización; b) El establecimiento de prescripciones para el desarrollo económico que incida en el territorio". Y en parecido sentido se expresa cuando se refiere a los planes territoriales insulares (artículos 6 y 9 respectivamente de la Ley 14/2000 del Gobierno Balear).

La extensión de estos planteamientos al sector turístico y agrario de Andalucía, como exigen voces cada vez más numerosas en las propias áreas de la agricultura bajo plástico, pondría las bases para una saludable relación entre agua y OT, en el marco de modelos reorientados hacia dinámicas de mayor sostenibilidad.

[Leandro del Moral Ituarte]

» Geógrafo



Referencias

- Aguilera Klink, F. (1997), "Prólogo", en Arrojo, P. y J.M. Naredo, *La gestión del agua en España y California*, Bakeaz, Bilbao.
- Caravaca, I. y Silva, R. (2000), "La conformación de un medio innovador con base en la agricultura" (documento mecanografiado).
- Custodio, E. (2000), The complex concept of overexploited aquifer, Papeles del proyecto Aguas Subterráneas, Fundación Marcelino Botín, Madrid.
- Defensor del Pueblo Andaluz (2001), *El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el Poniente Almeriense y Campo de Níjar*, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla.
- Delgado Cabeza, M. (2001), *Plan hidrológico y modelo de crecimiento económico en Andalucía*, Universidad de Sevilla (documento mecanografiado).
- Díaz Pineda, F. (2000), "Solidaridad hídrica", *El País*, 11 de septiembre de 2000.
- Escobar Gómez, G. (1995), "Ordenación del territorio y planificación hidrológica", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, núm. 106, pp. 824-840.
- Estevan, A. (2000), "Plan Hidrológico: algunos ganan, casi todos pierden", *El Ecologista*, núm. 23, Diciembre, pp. 16-19.
- Forteza, C. (2000), "Informe. Estalvi, sí. Dessaladores, també", *Ona. Quadern de debat*, núm. 80, pp.5-9.
- Garrido, A. (2000), *Informe sobre el proyecto de Plan Hidrológico Nacional*, documento mecanografiado.
- Gobierno de Aragón (2001), Ley 1/2001, de 8 de Febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de Noviembre, de Ordenación del Territorio, *Boletín Oficial del Estado* 62, de 13 de marzo de 2001.
- Gobierno de las Illes Balears, Ley 14/2000, de 21 de Diciembre, de Ordenación Territorial, *Boletín Oficial del Estado* 17, de 19 de enero de 2001.
- Gobierno Vasco (1992), *Directrices de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Avance, Vitoria.
- Junta de Andalucía/Consejería de Agricultura (1996), *Plan de Regadíos de Andalucía*. Avance, Sevilla.
- Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes (1993), *Bases para la Política Hidráulica en Andalucía*, Sevilla.
- Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transporte (1998), *Plan Director de infraestructuras de Andalucía*. Documento aprobado por la Comisión de Redacción, Sevilla.
- Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes (2000a), *Plan de Ordenación del Territorio. Ámbito de Doñana*. Octubre 2000, Sevilla.
- Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes (2000b), *Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense*, Sevilla.
- López Gálvez, J. y otros (2000), *Análisis económico y ambiental en agronomía, Analistas Económicos de Andalucía*, Colección Documentos y Estudios núm. 8, Málaga.
- López-Gálvez, J. (2000), *Informe sobre el proyecto de Plan Hidrológico Nacional*, documento mecanografiado.
- López Martos, J. (2000), "Agua y territorio", *Obras Publicas (OP)*, núm. 50, pp. 46-53.
- Martín Díaz (1999), *Procesos migratorios y relaciones interétnicas en Andalucía: una reflexión sobre el caso del Poniente Almeriense desde la antropología social*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- Ministerio de Medio Ambiente (1998), *Libro Blanco del Agua en España*, Madrid.
- Ministerio de Medio Ambiente (2000), *Plan Hidrológico Nacional*, Madrid (Anteproyecto de Ley y 5 volúmenes de documentación).
- Ministerio de Medio Ambiente (2001), *Ley del Plan Hidrológico Nacional*, Madrid.
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte (1993), *Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional*, Madrid.
- Moral, L. del (2001) "Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne", *Hérodote. Revue de Géographie et de Géopolitique*, París, núm. 102, pp. 87-112.
- Moral, L. del (2000), "Problemas y tendencias de la gestión del agua en el marco de la organización autonómica del estado español", en Comité Español de la Unión Geográfica Internacional (UGI), *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la UGI. Seul 2000*, Madrid, AGE, Real Sociedad Geográfica, pp.313-336.
- Moral, L. del (1994), *Análisis de la experiencia internacional comparada y criterios para la ordenación del territorio en relación a la planificación y gestión de aguas*, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- Portela, M. (2001), "La situación de la campaña turística", *Diario de Sevilla*, 31 de mayo.
- Rodríguez, R. (2001), "La moratoria turística: un nuevo modelo de desarrollo", *La Opinión de Tenerife*, 18 de febrero de 2001.

PROBLEMÁTICA Y COMPLEJIDAD DE LA ORDENACIÓN DEL PAISAJE EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

-José M. Sánchez Biec-

INTRODUCCION

No existe política del paisaje en Andalucía, sino diversas políticas sectoriales que lo abordan de forma tangencial, descoordinada y con una compleja e incompleta distribución de competencias.

Todas abogan por la puesta en práctica de instrumentos a favor de la preservación y mejora del paisaje, asimismo reconocen que el paisaje participa activamente en el interés general, en el aspecto cultural, ecológico, medioambiental y social, a la vez que constituye un recurso favorable para la actividad económica, con cuya protección, gestión y ordenación adecuadas se puede contribuir a la mejora de la calidad de vida y a la creación de empleo.

Casi todas ellas, se arman en base a principios generales, estrategias y grandes criterios, cartas y compromisos que aludiendo repetidamente al "paisaje" o a la "sostenibilidad", sin definirlos ni desarrollarlos, adolecen de un cuerpo jurídico, metodológico y técnico y, algo más importante todavía, de medidas y programas presupuestarios de acompañamiento.

Aunque se registra una creciente atención al paisaje por parte de la sociedad, simultaneándose con interesantes aportaciones desde disciplinas colaterales, el escenario actual del paisaje todavía está lastrado por la escasa tradición, formación y cultura paisajística, produciéndose, por tanto, diversas aproximaciones técnicas y científicas al paisaje (arquitectura, artes plásticas, medio ambiente, geografía, antropología, etc), fragmentarias y diferenciadas en métodos y objetivos, que lejos de alcanzar posiciones comunes, favorecen que la atención al paisaje siga siendo, hoy por hoy, un reto para la sociedad.

Esta sectorialidad, aunque enriquecedora, no resulta favorable para el establecimiento de un código común (principios generales, criterios técnicos y mecanismos procedimentales) y un marco estable y libre de incertidumbres sobre el que operen las distintas administraciones públicas, se promueva la formación de especialistas, y se sensibilice tanto a agentes públicos y privados como a la ciudadanía en general. En buena lógica, el bagaje jurídico y normativo sobre la materia adolece de desarrollo y consolidación.

La confusión acerca del propio concepto del paisaje y la falta de instrumentos metodológicos y reglamentarios, no sólo impide estructurar, desarrollar y dar contenidos formales a esta disciplina, sino que cierra los canales de transmisión hacia los gestores últimos de los paisajes (agricultores, ganaderos, empresarios forestales, etc) y, en última instancia, potencia la individualidad de criterios y opiniones, así como la discrepancia en función de sensibilidades frente a la formación de una conciencia social y la puesta en común de experiencias y conocimientos.

La persistencia de estas incertidumbres propicia tanto la dejación de responsabilidades como la escasa motivación para asumir nuevas competencias por parte de las administraciones públicas, al mismo tiempo que depara consecuencias graves para los paisajes, fácilmente medibles en términos de degradación y evolución no deseable, especialmente sobre ámbitos litorales y áreas metropolitanas.

LA CONVENCIÓN EUROPEA DEL PAISAJE

La Convención Europea del Paisaje, aprobada en el año 2.000, constituye un acuerdo internacional encaminado a impulsar y potenciar las políticas de atención al recurso paisaje, en general, poco desarrolladas por las partes firmantes. Entre los compromisos aceptados, se señalan:

- Medidas generales:
 - Reconocimiento jurídico del paisaje.
 - Definición y aplicación de políticas al servicio del paisaje.
 - Establecer procedimientos de participación pública.
 - Integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio, de urbanismo y en aquellas otras que puedan tener efectos directos o indirectos sobre el paisaje.
- Medidas particulares:
 - Sensibilización de la sociedad civil.
 - Formación y educación.
 - Identificación y calificación de paisajes.

- Objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados. Su definición responde a “la formulación por las autoridades públicas competentes, para un determinado paisaje, de las aspiraciones de las poblaciones en cuanto se refiere a las características paisajísticas del entorno en el que viven”.
- Aplicación de las políticas del paisaje.
- Definición de **paisaje**: “cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones”.
- **Ambito de aplicación**: “a todo el territorio de las Partes y trata de los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos. Incluye los espacios terrestres, las aguas interiores y marítimas. Conciernen tanto a los paisajes que pueden ser considerados notables, como a los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados”.

En definitiva, la Convención pretende impulsar una política horizontal en la que la participación pública adquiere un papel relevante tanto en los análisis como en el propio objeto de intervención sobre el paisaje.

EL PAISAJE Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Como es lógico, esta situación de reflexión y debate sobre la materia no sólo incide sobre el tratamiento aplicable al paisaje desde la planificación territorial, sino que, indirectamente, limita las posibilidades reales de afrontar con decisión la atención al paisaje, especialmente en las comarcas andaluzas más dinámicas que son los ámbitos de formulación de la mayoría de los Planes de Ordenación del Territorio.

Realizando una revisión de la producción técnica y normativa (provisional en la mayoría de los casos) por parte de algunos de los Planes de Ordenación del Territorio formulados hasta el momento, se exponen a continuación, algunas de las dificultades y/o líneas de reflexión a las que se enfrenta el tratamiento del paisaje desde la óptica de la planificación territorial:

El paisaje no se introduce como un elemento más a considerar en el marco de las actividades económicas. La facilidad de implementar políticas de apoyo y mejora del paisaje está en relación directa al reconocimiento formal, por parte de agentes privados, administraciones y sociedad, del paisaje como recurso favorable para la actividad económica, capaz de contribuir a la mejora de la calidad de vida y a la creación de empleo y renta.



Aunque el paisaje constituye un término suficientemente valorado por la sociedad por sus repercusiones positivas sobre la salud, tiempo libre y bienestar de los ciudadanos, no ésta lo necesariamente reconocido por sus estructuras productivas, especialmente para las que esta variable no genera valor añadido e incrementa los costes de implantación o producción de la actividad económica.

La principal vía de formalización del paisaje en Andalucía viene asociada a la actividad turística, sector estratégico en la economía andaluza que reconoce al paisaje como un activo indispensable para garantizar su estabilidad, diversificar la oferta de servicios y captar mercados con mayor nivel adquisitivo.

La política turística sobre el paisaje, interrelacionada con la medioambiental, cultural y de uso público, se promueve desde las administraciones locales y se caracteriza por su carácter activo, su enfoque fragmentario (áreas de atracción turística) y su consideración, básicamente, como objeto de intervención. La integración de las implantaciones edificatorias, la mejora del patrimonio, la restauración, la creación de micropaisajes y la formalización de itinerarios y lugares de utilización del paisaje, constituyen las acciones más habituales.

La atención al paisaje y medio ambiente de los ámbitos con posibilidades turísticas, detrae esfuerzos y recursos para los paisajes cotidianos, casi siempre mayoritarios. De este modo, los espacios de producción agrícola intensiva, dirigidos por esquemas productivos maximalistas; los extensivos o tradiciona-

les, coyunturalmente en una situación de fragilidad e incertidumbre; u otros ámbitos con expectativas urbanísticas y relaciones complejas (zonas periurbanas, tránsitos campo - ciudad, segmentos costeros vacantes), constituyen espacios con múltiples interferencias y dificultades para el establecimiento de una planificación integral al servicio del paisaje, y constriñen la dimensión paisajística a enfoques fragmentarios, tanto territorialmente (adscripción a los fines paisajísticos de pequeños enclaves de naturalidad y resquicios no puestos en carga por el sector productivo) como en el ejercicio de la planificación (predominio de acciones de regeneración puntual, integración y maquillaje de hechos reconocidos por sus diversas implicaciones sectoriales).

La dificultad de impulsar una nueva política horizontal que, frecuentemente, se encuentra y solapa con la planificación económica y de fomento al desarrollo. La acusada debilidad de las políticas del paisaje en relación a otras políticas sectoriales, mucho más desarrolladas y sobre todo más importantes y prioritarias para el desarrollo regional, relega a las primeras a un término de mero acompañamiento. La atención al paisaje desde la política de ordenación del territorio obedece a los mismos patrones.

Salvo excepciones, las políticas sectoriales no suelen incorporar análisis de viabilidad paisajística en sus diferentes fases de estudio y planificación, siendo habitual una atención al paisaje de carácter reconstructivo y desde la perspectiva de proyecto, que se suele materializar mediante la aplicación de medidas sistemáticas de integración de las actividades productivas, obras públicas e infraestructuras territoriales.

La evaluación y control de sus repercusiones paisajísticas se derivan hacia un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que, adoleciendo de un marco metodológico y técnico de apoyo al paisaje, y no valorando adecuadamente los efectos acumulativos sobre el territorio, no siempre constituye una garantía de validación paisajística.

Ante la discutible eficacia de los procedimientos a posteriori y su compleja instrumentación dentro de la planificación territorial, que preferentemente debería adoptar enfoques prospectivos y preventivos, la atención al paisaje desde la ordenación del territorio, caracterizada por su capacidad de adaptación a las circunstancias, tiende a aprovechar los mecanismos de otras políticas al objeto de implementar acciones y medidas que le son propias, ganando así en eficacia y oportunidades pero cediendo protagonismo en prioridades y objetivos.

Es cierto que las actuaciones convencionalmente aceptadas en materia de medio ambiente, salud pública, asuntos sociales, cultura, etc, acaban repercutiendo en la mejora del paisaje (es el caso de acciones de regeneración y sellado de vertederos, recuperación de solares degradados, de apantallamiento o alejamiento de actividades molestas e insalubres, etc), pero no siempre hay una relación de eficiencia entre mejora paisajística conseguida y objetivos perseguidos. En este sentido, es frecuente la asignación de acciones y medidas presupuestarias al concepto paisaje, que son más propias del ámbito medioambiental o de uso público y se concretan en espacios protegidos por razones ambientales, llegando a producirse, incluso, confusión entre los conceptos paisaje y medio ambiente.

La insuficiente implementación de criterios y análisis de viabilidad paisajística en las figuras de protección, programas de apoyo y planes de desarrollo de las políticas con repercusiones horizontales sobre el paisaje: agricultura y medio ambiente, condiciona su adscripción a la política de atención al paisaje.

La política medioambiental suele constituir con su cuerpo normativo y técnico la herramienta aliada, fácil y asequible para el establecimiento de medidas adicionales para la protección del paisaje, desde la ordenación del territorio, aunque frecuentemente su contribución pueda ser relativa y su necesidad cuestionable. Debido a que sus planes apenas han empleado criterios paisajísticos, su utilización está expuesta a una serie de insuficiencias que reducen su aplicabilidad; entre ellas se mencionan:

- La ausencia de la dimensión paisajística en la determinación de los límites de los espacios protegidos, especialmente en el litoral, impide la correcta integración de la matriz urbana, ambiental y rural. Los contornos y tránsitos externos a los espacios naturales, constituyendo sus exteriorizaciones más visibles y lugares idóneos para la percepción del paisaje natural, no funcionan como elementos de mediación y convivencia y, en consecuencia no pueden aportar cohesión al orden territorial.

Ante esta desarticulación, las potenciales medidas de regeneración y redefinición de tránsitos paisajísticos y espacios frontera chocan de lleno con actividades consolidadas e iniciativas urbanísticas predatoras del medio ambiente y los paisajes que encuentran en estos espacios plusvalías y revalorizaciones. Frentes costeros edificados, marismas periurbanizadas, frentes fores-

tales agobiados por la edificación incontrolada o la agricultura del plástico, son entre otros, problemas paisajísticos difíciles de resolver.

- Las normativas de desarrollo reciente, como es el caso del decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía, tampoco llegan a introducir la variable paisaje en su articulado. Los cambios de uso forestal, en general grandes alteraciones de los paisajes, pueden justificarse mediante “la viabilidad técnica y económica del nuevo uso y la inexistencia de riesgos graves de erosión o degradación del suelo, los recursos hídricos o el ecosistema forestal en su conjunto”.

Esta laguna deja la puerta abierta a una serie de conflictos paisajísticos que introducen incertidumbre en las tareas de definición de las unidades de gestión o de protección del paisaje y en el establecimiento de los parámetros que han de regular su evolución armónica y racional. El relativo valor ambiental de los paisajes diferenciales “moderadamente cualificados” (eucaliptales, matorrales de sustitución, pastizales, estepas áridas, etc) y la fragmentación (práctica habitual) de los proyectos de transformación de uso en unidades con superficie inferior a la establecida en el procedimiento de EIA (>50 ha para informe ambiental y >100 ha para estudio de impacto ambiental) entre otros aspectos, definen un clima propicio para que medre el retroceso imparable de los paisajes “seminaturales”.

Los planes de transformación agrícola no consideran el paisaje. Las decisiones sobre el paisaje en los planes y programas agrícolas y las grandes transformaciones en regadío se vienen concretando en la aplicación de medidas de exclusión de pequeños enclaves de valor ambiental y la liberalización de las actuaciones sobre el espacio productivo, que vienen a regularse en términos de máxima rentabilidad económica y mayor eficacia de las infraestructuras hidráulicas. El Código de Buenas Prácticas Agrarias publicado por la Consejería de Agricultura y Pesca apenas incluye alusiones paisajísticas.

Frecuentemente, las zonas regables de iniciativa pública son el producto de unos planteamientos desarrollistas cuyas directrices se formularon en unos momentos (finales de los setenta - principios de los ochenta) en los que tanto los activos físico-ambientales como los paisajísticos no estaban suficientemente valorados por la sociedad, y por tanto, se soslayaron o no constituyeron factores condicionantes en el diseño y ejecución (ZR del Chanza, Costa Noroeste de Cádiz, etc).

En la actualidad, en pleno proceso de transformación física, aunque las valoraciones sociales han dado un gran vuelco y la sostenibilidad o el paisaje constituyen términos siempre aludidos y asociados a cualquier intervención territorial, los planes de transformación siguen las directrices fijadas, resistiéndose a incorporar criterios que no sean medibles en términos de rentabilidad económica o función social. Las expectativas económicas generadas y el nuevo régimen jurídico introducido sobre el suelo y el agua, entre otros muchos factores socioeconómicos, constituyen un pesado lastre para posibles alternativas de readaptación de los criterios de diseño y de implementación de referentes paisajísticos y acciones tendentes a la compatibilización de usos y paisajes. Las nuevas transformaciones agrícolas promovidas por la iniciativa privada, pese a su modernidad, tampoco se deciden a incorporar criterios paisajísticos en la ejecución de los espacios productivos.

La pérdida de identidad de los espacios rurales extensivos. Los espacios extensivos con relevancia paisajística relativa tampoco se quedan al margen de esta situación. Regulados por las consecuencias del declive de la sociedad rural y de los sistemas agroganaderos tradicionales y por una coyuntura de fragilidad e incertidumbre, son proclives a la gestión absentista del territorio, a la intensificación de la agricultura extensiva o a la acogida, a veces indiscriminada, de actividades económicas (acordes o desacordes con el medio y el paisaje) más rentables que las presentes. En general, estos paisajes rurales se encuentran afectados por todos sus costados, cuando no tienen uso, caen en el abandono y se degradan lentamente, y cuando sí lo tienen, se ven deteriorados por la introducción de otros modos de vida atípicos que introducen tipologías constructivas o exteriorizaciones poco acordes o de dudosa calidad estética.

Estos espacios se constituyen así en factor de localización de bruscas intrusiones que dan lugar a un proceso imparable de pérdida de identidad y de valores paisajísticos y culturales, así como de homogeneización de medios, ambientes rurales y paisajes, que se impone cómodamente sobre unos aprovechamientos de un medio natural limitado o marginal, y sobre otro tipo de valoraciones sociales y culturales.

Estas intrusiones no solamente repercuten sobre la unidad e identidad de los paisajes y su planificación, sino que en muchos casos conforman la avanzadilla de un proceso de toma de posiciones y consolidación de usos y derechos en relación al suelo y al agua que utilizando infraestructuras hidráulicas

colectivas, mediante concesiones de agua en precario u otro tipo de situaciones anómalas, y aprovechando la situación de debilidad económica de las periferias de las zonas regables (tierra abundante y barata), la lentitud en la ejecución de las transformaciones en riego, el absentismo en la puesta en riego de algunos sectores de las zonas regables más modernas, la lenta y tardía modernización de los regadíos tradicionales o la indecisión en el ejercicio de las competencias propias de la administración, gravan el orden territorial vigente y tienen efectos nocivos sobre los propios planes sectoriales. Los patrones intensivos implantados sobre paisajes diferenciales, en zonas próximas a áreas de riego, canales de trasvase y de riego, etc, son ejemplos de nuevos conflictos paisajísticos.

La ausencia de instrumentos de redistribución interterritorial de riqueza hacia estas zonas desfavorecidas inmersas en ámbitos dinámicos, en general lugares de mayor cualificación paisajística y de producción de externalidades colectivas, y la persistencia de una conciencia de apoyo local (función social) a aquellas iniciativas inversoras, entre otros aspectos, promocionan la homogeneización de ámbitos rurales y paisajes y constituyen impedimentos para el desarrollo de mecanismos de gestión destinados a favorecer la evolución armónica y diferencial de los paisajes tradicionales.

La tendencia más o menos racional de la planificación territorial de establecer medidas de protección de estos paisajes, más cualificados y frágiles, así como mayores exigencias a la implantación o cambio (usos, actividades, infraestructuras, edificación, inserciones paisajísticas, etc), frente a la estrategia de "mínimos" exigidos a las actividades desarrollables en los paisajes intensivos o menos atractivos, puede generar una situación socialmente injusta que desequilibra las cargas hacia las zonas más deprimidas, ahonda en su fragilidad y cierra posibles expectativas económicas a sus pobladores.

Estos paisajes agrarios más o menos tradicionales, mejor o peor conservados, no solamente se encuentran discriminados dentro de su comarca natural, sino que además, por el hecho "de pertenecer a", constituyen territorios de aplicación no prioritaria de las políticas horizontales en materia de agricultura, medio ambiente y desarrollo rural con incidencia directa en la mejora o conservación del paisaje.

En este contexto, la gran mayoría de acciones acometibles en favor del paisaje convencionalmente aceptadas como deseables (setos, muros de piedra, hileras arboladas, tipologías y morfologías edificatorias de carácter tradicional, inserciones miméti-

cas, viarios integrados, puesta en valor de recursos privados, potenciación del uso y la edificación tradicional, entre otras muchas), solamente pueden dar contenidos a cartas y compromisos sobre el paisaje o a códigos de buenas prácticas paisajísticas, ya que su reflejo normativo rayaría en una grave incorrección social, en tanto no se instrumenten programas de ayuda o medidas compensatorias regionales o intracomarcales (ámbito de formulación del Plan de Ordenación del Territorio) que posibiliten lo que desde la normativa se quiere conseguir.

La escasez de programas de ayuda a la conservación y mejora del paisaje y la dificultosa aplicabilidad de los existentes en ámbitos litorales y metropolitanos. Como se ha mencionado anteriormente, mientras que la atención al paisaje no implique derechos y responsabilidades tanto para las administraciones públicas como para cada ciudadano o gestor de la propiedad, las medidas de protección, ordenación y gestión de los paisajes no serán eficaces o solamente cubrirán parcialmente sus objetivos.

Indirectamente, los programas medioambientales derivados de la PAC configuran una herramienta potente que, bien enfocada, puede repercutir de forma importante en la recualificación de los paisajes, sin embargo, su aplicación difiere según ámbitos: muy limitada en ámbitos litorales y metropolitanos, y, en cambio, con grandes posibilidades en comarcas serranas con valores ambientales relevantes, donde la intervención ambiental se traduce directamente en mejora paisajística. Entre las dificultades más evidentes, se mencionan las siguientes:

- Se aplican a instancias del interesado, es decir, cada titular de la propiedad cursa la solicitud ante el programa de ayudas correspondiente: forestación de tierras agrarias, inversiones forestales en explotaciones agrarias, etc. En este sentido, difícilmente pueden contar como objeto de intervención dirigida sobre el paisaje.
- Los requisitos para el acceso a los regímenes de ayuda son básicamente administrativos y económicos. No existen criterios de discriminación en relación a su funcionalidad medioambiental y paisajística.
- La priorización en la aplicación de las ayudas se establece a través de unos criterios territoriales poco definidos (comarcas agrarias o naturales) que otorgan preferencia de acceso a zonas de agricultura de montaña o de tradición agraria.
- La cuantía de las ayudas tienden a cubrir mínimos y constituir un complemento de rentas para

la actividad principal. De esta forma, es raro que la agricultura litoral, frecuentemente intensiva, se acoja a alguna de las medidas de compatibilización con espacios naturales protegidos, orientadas hacia la extensificación de los aprovechamientos agrícolas y ganaderos.

Aunque tampoco son dirigibles hacia la intervención física sobre los paisajes, hay que señalar también la existencia de otros importantes instrumentos de ayudas que, respaldados por la apertura de nuevos mercados, deben colaborar en la inversión de las tendencias degenerativas de los paisajes rurales. Se hace referencia a los programas relativos a la calidad de la producción y el consumo, la agricultura ecológica, la extensificación de la ganadería, etc.

La inexistencia de mecanismos y medios específicos de gestión, control y seguimiento de la atención integral al paisaje y la manifiestamente mejorable situación de los existentes para la intervención física sobre el territorio y sus inserciones paisajísticas. Extensible a todas las administraciones con competencias en el paisaje, esta deficiencia resulta difícilmente subsanable y se convierte en una de las principales trabas para adoptar políticas horizontales, eficaces, justas, racionales y decisivas sobre el paisaje, ya que aquí convergen todos los efectos acumulados derivados de la debilidad de la disciplina paisajística.

En la actual situación de falta de criterios, resulta indispensable elaborar un cuerpo técnico y reglamentario sobre el paisaje, práctico y eficaz, no sólo con el objeto de prestar servicio al propio paisaje, sino para evitar que la toma de decisiones o las tareas de inspección, recaigan unilateralmente sobre ciertos funcionarios o servicios de la administración. El imparable avance de los procesos urbanísticos en los paisajes litorales y áreas metropolitanas, la situación de indefensión de muchas identidades paisajísticas, la implantación de instalaciones de aprovechamiento de la energía eólica, etc, son intervenciones territoriales cuya conveniencia paisajística no debe estar sujeta a presiones, celo o dejación, sino a posiciones técnicas y políticas maduras, participadas y consensuadas.

CONCLUSIONES

La situación de confusión esbozada hasta el momento se refleja en los análisis, diagnósticos y propuestas relativas al paisaje desarrollados por los Planes de Ordenación del Territorio. La escala de aproximación al paisaje constituye, posiblemente, una de las indefiniciones más acusadas pudiendo llegar incluso a cuestionar la consecución de los objetivos propuestos. Aunque se tienden a adoptar medidas preventivas, tales como la flexibilización y complementariedad de esca-

las, existe una relación inversa entre recursos destinados a la interpretación y diagnóstico, en sus diferentes escalas, y características de la producción normativa:

- La aproximación a escala de reconocimiento territorial mediante un enfoque integral y horizontal del paisaje suele acaparar la mayor parte de las tareas analíticas; éstas se sintetizan en unas unidades más o menos válidas para la gestión y, en su caso, protección del paisaje que, sin embargo, apenas tienen reflejo en la planificación posterior, en general, porque los requisitos y condicionantes previos que se pudieran establecer, en aras de mantener una identidad paisajística, se consideran como una fuente de conflictos innecesarios y, promovidos por el paisaje, poco justificados o sujetos a discrepancia. En general, solamente los hechos paisajísticos evidentes, claros, convencionalmente aceptados, y con escasas expectativas económicas acaban siendo respaldados reglamentariamente.
- La aproximación a escala de detalle (enfoque fragmentario, lineal o puntual del paisaje), en cambio, contando con técnicas, métodos y medios más bien limitados, proporciona el soporte básico sobre el que descansa la normativa de los planes. En la mayoría de los supuestos, su explicación estriba en el hecho de que la adscripción de espacios de dominio público, otros no puestos en carga por el sector productivo, enclaves de valor determinado, patrimonio cultural, etc, a los fines paisajísticos, constituye una estrategia aceptada y convergente con las diferentes políticas sectoriales.

Aunque las aportaciones sectoriales puestas al servicio de la protección y ordenación de los paisajes son numerosas y dignas de valoración en el marco de indefinición en el que opera, la política del paisaje se encuentra todavía en etapa de maduración y experimentación y por tanto con limitada capacidad operativa para sacar al paisaje de la situación de indefensión en la que se encuentra.

En este sentido, la aportación de los Planes de Ordenación del Territorio constituye un avance hacia delante, aunque según ámbitos las propuestas planteadas cubran mínimos o no parezcan del todo satisfactorias. No hay que olvidar que la implementación de políticas de atención al paisaje está en función del respaldo social, la voluntad política y la capacidad de las actividades económicas para soportar su parte de corresponsabilidad, y que todavía existen agentes públicos y privados con posicionamientos bastante reacios a impulsar la atención al paisaje.

[José M. Sánchez Biec]

» Geólogo

TURISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ¿QUIÉN NECESITA A QUIÉN?

-Juan Requejo Liberal-

INTRODUCCION

La ordenación del territorio es una disciplina con una proyección pública intelectual consolidada y poco discutida, pero con una **utilidad y proyección social y política** que continúa presentando síntomas de crisis, a pesar de haber alcanzado su mayoría de edad en el contexto jurídico español.

El carácter omnímodo del territorio, y su ordenación, en el que se incluye el conjunto de la realidad física, convierte al análisis territorial en una aproximación idónea para la descripción y la simulación global de los procesos. En este campo de la comprensión global, se encuentra, y se solapa, en determinadas cuestiones, con la aproximación ambiental y con la aproximación económica. Sin embargo, esta multidimensión de la ordenación territorial, esta **globalidad** en sus análisis y en el objeto de su intervención, la convierte en una maquinaria demasiado pesada para ser manejada en una realidad de complejidad creciente, en la que se registra una intrincada estructura de intereses sociales y una maraña de interrelaciones entre todos los componentes territoriales que entran en juego.

La regulación de usos y actividades regida por los criterios de protección ambiental y conservación de la naturaleza está resultando eficaz y resolutive para el control de determinados procesos en el espacio físico. En los últimos años el régimen jurídico de protección del medio ambiente y del patrimonio natural ha desarrollado un cuerpo normativo apoyándose en una fuerte legitimidad social a favor de estas intervenciones.

Por su parte, el análisis y la programación de inversiones, encuadradas en iniciativas de planificación de carácter económico y de fomento del desarrollo, constituyen el instrumento de intervención pública más ágil para buscar formas óptimas de disponer los factores de producción en el territorio. Si bien, los planes y programas de fomento son incapaces, por su propia naturaleza, de regular usos y efectos indeseables en las relaciones entre componentes territoriales.

En la actualidad, la ordenación del territorio tiene su mejor encuadre en el ámbito de la creación de condiciones favorables para las **actividades productivas**. Es evidente que la regulación espacial de las

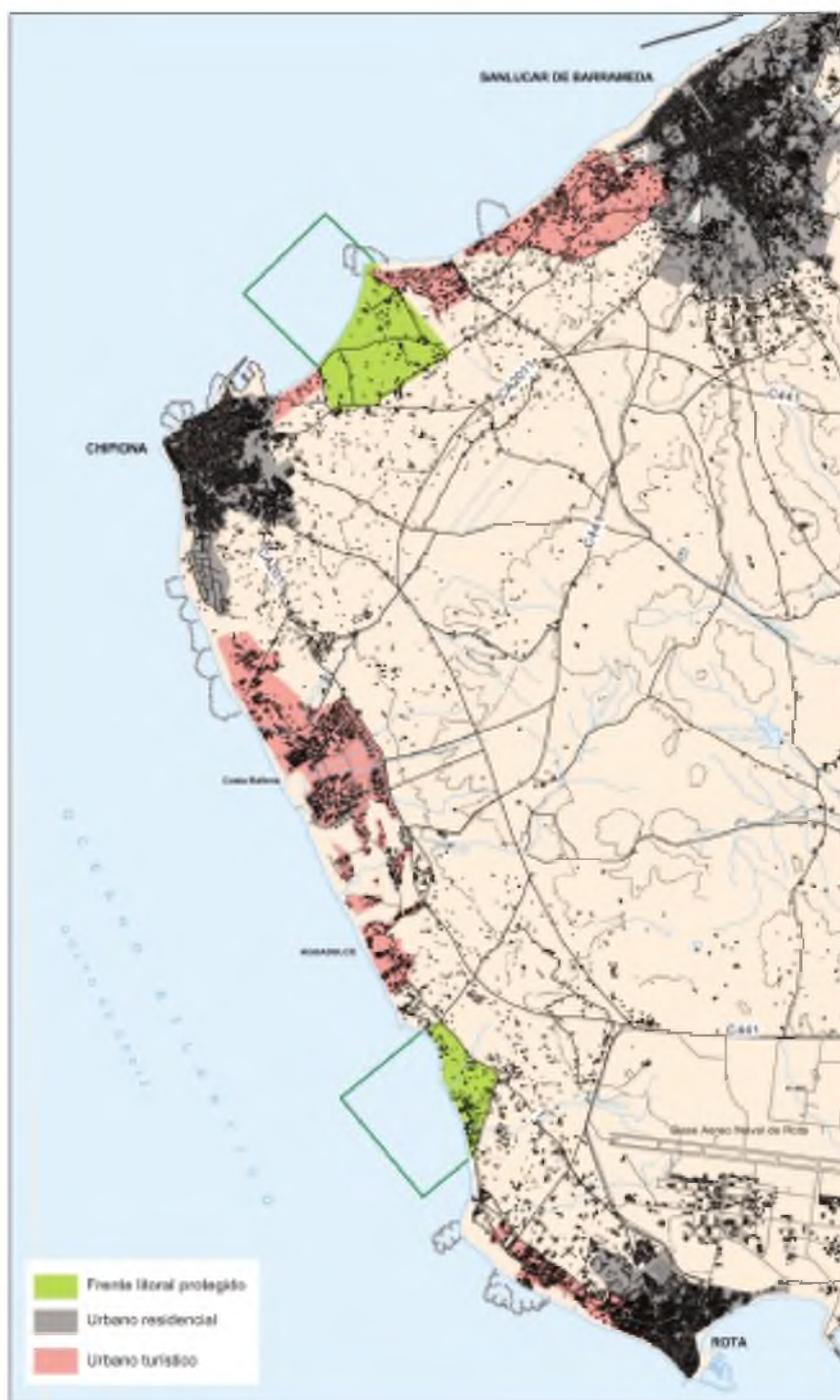
actividades productivas tiene fuertes implicaciones en la dimensión urbanística supramunicipal y en la ordenación de las infraestructuras de mayor proyección territorial. Esta confluencia entre ordenación urbanística supramunicipal y ordenación de infraestructuras territoriales es, probablemente, la mejor expresión práctica del campo de actuación propio de la ordenación del territorio. La capacidad de combinar los diferentes componentes territoriales y las infraestructuras convierte a nuestra disciplina en instrumento idóneo para la creación de contextos físicos favorables para el desarrollo de actividades productivas de base urbana o agrícolas que utilizan de forma intensiva los factores territoriales.

Entre las actividades productivas de base urbana la más sensible al contexto físico de ordenación es, sin duda, el **turismo**. En la viabilidad y competitividad de la oferta turística tiene una incidencia creciente, en ocasiones decisiva, el orden territorial y las relaciones que se establecen en el espacio físico entre sus distintos componentes productivos.

Entre turismo y ordenación del territorio se producen unas complejas relaciones que adoptan sentidos e intensidades diferentes. El desarrollo de la actividad turística en un territorio tiene un efecto notable sobre el desarrollo urbano, valoriza el paisaje y los espacios naturales y, además, genera demandas de infraestructuras territoriales que ofrecen oportunidades con carácter más global. Este panel de incidencias puede materializarse finalmente en un efecto positivo o negativo dependiendo de la ordenación física y de la regulación de usos.

Sin embargo, la ordenación del territorio puede establecer trabas excesivas al turismo, derivadas de su incapacidad para dotar al medio de las infraestructuras necesarias, o por la regulación de usos que establece o su incapacidad para generar espacios con calidad paisajística y calidad en el escenografía urbana.

Durante décadas el desarrollo turístico en el litoral ha ido produciéndose de forma espontánea o sin unos conceptos de ordenación que reconocieran la singularidad y especificidades del espacio turístico y su dimensión territorial. En la mayoría de los ca-



Los agentes locales manifestaron un escaso interés por ponerle trabas a un proceso de desarrollo urbanístico que generaba tantos ingresos municipales y tantos procesos dinámicos para la economía local. Aún así, se registraron, y se registran, con mayor frecuencia situaciones donde los Ayuntamientos tienen una firme voluntad de regular estos procesos y se tropiezan con dificultades muy difíciles de sortear. Los agentes locales que han desarrollado políticas de ordenación a largo plazo

y de autocontención para optimizar las potencialidades se han encontrado con grandes dificultades para ordenar estos espacios desde la perspectiva del gobierno municipal.

Las experiencias que tenemos registradas en nuestra memoria más próxima y más reciente nos hacen pensar en el desarrollo turístico como generador de desorden y pérdida de valor territorial. En esta imagen se confunden con facilidad las situaciones generadas por las promociones inmobiliarias de segunda residencia destinadas a veraneantes (no deben ser consideradas turismo), las cuales protagonizan la mayor parte de la ocupación urbanística del litoral y de las sierras andaluzas. Sin embargo, el potencial de desarrollo turístico puede ser un factor de ordenación territorial y de control de procesos, cuando se utiliza de manera conveniente y se identifican los enfoques y modalidades de turismo que más interesan en una política de utilización estratégica de las oportunidades territoriales.

Probablemente, el punto crítico de todo este maremagnum es la **escala decisional**. En los casos de mayor desorden y mayor degradación del territorio, las decisiones han sido adoptadas de forma muy atomizada, casi edificación por edificación, o urbanización por urbanización. En otros casos, las decisiones son de carácter fragmentario pero de escala municipal, los resultados tienen

algunas facetas más favorables, pero el resultado final sigue siendo igualmente insatisfactorio. Mientras no se adopte la escala supramunicipal, la de tramo de costa, la de sierra, donde se incorporen los municipios que pueden estar involucrados en un mismo destino turístico y también las distintas administraciones competenciales (turismo, obras públicas, medio ambiente, cultura, costas, etc.), no es posible afrontar el proceso de planificación estratégica y territorial que reclama esta problemática.

CONCEPTOS TERRITORIALES DEL TURISMO. ESPACIO TURÍSTICO Y DESTINO TURÍSTICO

Para desarrollar dos o tres ideas sobre las relaciones entre turismo y ordenación del territorio y sus mutuas interrelaciones, creo conveniente definir una serie de conceptos que son utilizados con sentidos diferentes por distintos profesionales y actores sociales. Esta explicación permite fijar conceptos y delimitar bien que es lo que se quiere decir en este artículo y, al mismo tiempo, pretende contribuir a la clarificación de la argumentación general en torno a la dimensión espacial del turismo y a la potencialidad ordenadora del desarrollo turístico planificado.

De este modo entendemos como:

- **Espacio turístico:** Es la parte del territorio donde se localizan los elementos que están relacionados con la actividad turística: los recursos que pueden ser aprovechados para formar productos turísticos, las infraestructuras de acceso y apoyo, los alojamientos y el espacio de las actividades. Contiene tanto los ingredientes de los productos, como los elementos contextuales y lo que constituye la oferta propiamente dicha.
- **Destino turístico:** Ambito identificado por un conjunto de características que configuran una opción reconocible en la decisión de compra por parte de los consumidores. Así, la Costa del Sol es un destino (el mercado lo avala) porque es interpretado como opción por los consumidores europeos. Cada una de las localidades de la Costa del Sol no son, sin embargo, destinos diferentes (ya que a los turistas les resulta indifferente dormir en Benalmádena o Torremolinos).
- **Producto turístico:** Es el servicio o conjunto de servicios prestado en un lugar determinado a un precio fijado y en unas condiciones de calidad comprometidas. En los productos turísticos se incorporan ingredientes remunerados (alojamiento, comida, actividades, etc) y otros no remunerados (clima, paisaje, naturaleza, cultura, etc). Estos últimos, a pesar de no tener establecido un precio por su uso influyen poderosamente en la decisión de compra del consumidor.
- **Turista:** Persona que realiza un desplazamiento fuera de su lugar de su residencia, con una pernoctación o más, siendo el ocio el motivo principal de su desplazamiento y siendo su lugar de alojamiento un establecimiento registrado (hotel, hostel, campamento,...).
- **Veraneante:** Persona que se traslada de forma recurrente a un lugar distinto al de su residencia habitual durante sus vacaciones durante un periodo de dos semanas o superior y que reside en una vivienda de temporada. La identificación del espacio dónde pasa sus vacaciones está mucho más relacionada con la localidad (“veraneo en Rota, veraneo en Punta Umbría”), a diferencia del turista que identifica el destino como un concepto espacial más amplio.

- **Excursionista:** Persona que se desplaza para disfrutar de una experiencia recreativa o de ocio y que para acceder a esta experiencia no pernocta fuera de su lugar de residencia.

La trascendencia en la correcta aplicación de estos conceptos se puede comprobar en las determinaciones de un Plan de Ordenación del Territorio, las cuales tienen especial incidencia sobre la conformación del espacio turístico. En estos planes, especialmente en los litorales, es crucial establecer una buena interpretación del modelo turístico que se pretende potenciar y adoptar medidas específicas para los distintos tipos de espacios que pueden formar parte del espacio turístico.

En este contexto, se hace especialmente necesario diferenciar entre el espacio preparado para los turistas y el espacio preparado para los veraneantes. En buena parte del litoral peninsular la intensísima demanda de suelo para segunda residencia ahoga y oscurece la preparación ordenada de suelo para la actividad turística. Los planes deben analizar con suficiente precisión el interés de una y otra forma de aprovechamiento de los mismos recursos (suelo, agua, paisaje,...) y establecer determinaciones que respondan de forma coherente al modelo adoptado en la formulación de objetivos y estrategia de ordenación territorial.

Asimismo, se detecta una cierta dificultad en los planes, y en numerosos análisis, para discriminar entre la utilización recreativa de espacios naturales y forestales por parte de excursionistas y el aprovechamiento turístico. No cabe duda de que los espacios de valor paisajístico y con potencialidad recreativa son un recurso territorial muy importante que puede tener interés tanto para potenciar la actividad turística como la excursionista. Ahora bien, es obligación del analista y del planificador diferenciar bien ambas funciones para presentar las ventajas e inconvenientes de cada forma de uso y, una vez fijado un modelo de aprovechamiento, diseñar un conjunto de medidas coherente con el mismo.

En esta misma línea de fijación previa de conceptos territoriales del turismo, se propone por este autor la

adopción de conclusiones ya contrastadas y validadas por el análisis y la investigación. Así debe aceptarse como premisa el que la utilización de los recursos territoriales es más productiva cuando se destina al turismo que cuando se destina a la segunda residencia para veraneantes, tanto en términos de empleo, como de renta, como de capacidad de ordenar y valorizar los recursos más vulnerables (ambientales, culturales y paisajísticos).

En muchos planes de ordenación del territorio, o urbanísticos, se constata la formulación de objetivos y posicionamientos a favor del turismo. Sin embargo, es igualmente frecuente que la ordenación se materialice en medidas que favorecen la utilización de los recursos territoriales escasos (suelo, espacios libres y recreativos, agua, paisaje,...) para las operaciones inmobiliarias que responden a la demanda de segunda residencia para veraneantes.

La definición de un espacio turístico concreto debe asumir como condicionante de la ordenación la valoración sobre su funcionamiento como destino turístico o los objetivos y la estrategia, más o menos explícitos, asumidos por los agentes públicos para configurar un destino turístico. El espacio turístico bien ordenado genera y optimiza oportunidades que son aprovechadas por las empresas para definir y comercializar productos turísticos. En otro orden de cosas, si el plan analiza la compatibilidad entre la actividad turística y la residencial, puede llegar a la conclusión de que la excesiva presencia de veraneantes y excursionistas, desequilibra las estructuras territoriales y puede afectar muy negativamente, además, al desarrollo de la actividad turística por el efecto negativo de la congestión y las afecciones múltiples al paisaje y a la conservación de los recursos naturales y culturales. Si el plan no maneja de forma discriminada ambas formas de utilización de los recursos territoriales y las relaciona a ambas con el espacio turístico, es fácil que proponga una ordenación inconsistente con los objetivos y con el modelo de ordenación turística y territorial que expresa en su memoria justificativa.

APLICACIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO AL DESARROLLO TURÍSTICO

En el contexto del mercado turístico mundial cobra una importancia creciente la **diferenciación** de los productos, frente al criterio de estandarización imperante en un período anterior. Para el turista europeo tienen cada vez más valor los elementos distintivos y "locales" de su opción de viaje. Este criterio es consustancial al turismo cultural, pero ahora se extiende por el resto de los segmentos del mercado, incluso por el de sol y playa.

En la actualidad, hay un contingente muy importante de turistas que eligen su destino de sol y playa buscando una experiencia distinta. Antes, no era relevante el que la foto de la playa asociada al catálogo estuviera en la Costa del Sol, en la Costa Brava o en el Algarbe. Ahora el "territorio" del viaje vacacional tiene una importancia capital en la elección de destino. De igual forma, en el segmento de golf se buscan campos distintos en contextos territoriales distintos.

En este contexto, el interés local y regional por la configuración de un orden territorial apropiado confluye con el interés de los mercados turísticos en disponer de destinos turísticos con espacios turísticos bien estructurados y con un acondicionamiento de su patrimonio (paisaje, recursos naturales y recursos culturales) que le otorguen personalidad.

Para las políticas locales de protección y valoración de patrimonio de interés público, **el turismo puede ser un aliado** conveniente y poderoso. Esta opción ha sido señalada por organismos internacionales dedicados a la protección y fomento de los espacios naturales y del patrimonio cultural. También se ha señalado en diferentes foros el riesgo asociado a una utilización desordenada de los espacios con patrimonio por parte de excursionistas y turistas. Por ello, el aprovechamiento de las potencialidades turísticas de un espacio valioso debe ir asociado a una política de ordenación territorial que optimice y establezca las condiciones compatibles de uso.

En este contexto de convergencia entre intereses de la ordenación territorial conveniente y la configuración de espacios turísticos competitivos, cobran una gran importancia para la configuración del espacio de calidad, dotado de singularidad, aspectos tales como la programación y desarrollo de infraestructuras territoriales, la identificación y acondicionamiento de los espacios libres, la regulación de usos de los espacios naturales y de los recursos culturales patrimoniales.

El turismo reclama espacios bien ordenados, abiertos, con zonas ajardinadas o simplemente manejadas, tratamientos paisajísticos en carreteras y en viarios urbanos. Es clásica la reivindicación de los agentes turísticos (públicos y privados) de más y mejores infraestructuras territoriales (transporte, abastecimiento de agua, energía, eliminación de residuos, etc.) y no cabe plantearse muchas dudas sobre el valor para la promoción turística del uso público de espacios naturales y recursos culturales.

Hasta el momento, el planeamiento urbanístico no ha sabido dar con la clave de la demanda de espa-

cios urbanos específicos para el turismo. Es cierto que los planificadores urbanísticos han debido operar en un marco jurídico y normativo que no consideraba la especificidad del espacio urbano turístico y establece procedimientos y requerimientos que pueden ser válidos para la producción de ciudad convencional, con residentes permanentes, pero que son insuficientes o inapropiados para la ciudad turística.

Esta **falta de adaptación del instrumento urbanístico** a las necesidades y demandas del espacio turístico ha sido percibida también, y especialmente, por las urbanizaciones de segunda residencia, las cuales se ven sometidas a condiciones de desarrollo de planeamiento poco sensibles al hecho de que los usuarios sólo utilizan las viviendas en unos días de año y con fines de ocio, lo cual representa que su «programa funcional» de espacios sea muy diferente del de un plan parcial diseñado para una población permanente.

En este contexto, la ordenación del territorio puede ofrecer soluciones para que los espacios turísticos respondan a criterios de ordenación general y de formalización (paisaje urbano y espacios libres) válidos para el uso que se pretende. Además la ordenación del territorio puede lograr la especificación de criterios comunes para el conjunto del espacio turístico vinculado a un destino turístico, lo cual introduce un notable factor de competitividad en el citado destino.

UTILIDAD EN RELACION CON LA POLÍTICA DE TURISMO

Los problemas espaciales que tiene el turismo, los problemas de configuración de espacios atractivos y bien ordenados, los problemas de sostenibilidad, encuentran un marco de solución en la ordenación del territorio.

La virtualidad de los planes de ordenación del territorio ha sido demostrada en los **territorios con mayor actividad turística** de nuestro país: las Islas Baleares y las Islas Canarias. En Andalucía se ha iniciado un camino que puede dar sus frutos en pocos años en el momento que se apliquen los planes aprobados (Poniente Almeriense) o en proceso de redacción en la mayor parte del litoral (Levante Almeriense, Costa Tropical, Axarquía, Aglomeración Urbana de Málaga, Bahía de Algeciras, La Janda, Bahía de Cádiz, Costa Noroeste, Ambito de Doñana y Litoral Occidental de Huelva). En Murcia también se han adoptado iniciativas de ordenación del litoral con posibilidades reales de regular procesos, en tanto que la Comunidad Valenciana y Cataluña no han adoptado, hasta al momento, ini-

ciativas sustantivas en esta línea de ordenación territorial del litoral.

Para la política de oferta turística la ordenación del territorio aporta **soluciones de carácter estructural y provisorio de factores**. Esta provisión de infraestructuras y de suelo preparado para la edificación no ha sido resuelta tradicionalmente mediante enfoques globales e integrados propios de la ordenación del territorio, sino que la actuación normal ha consistido en resolver las demandas turísticas de cada materia de forma independiente y no interrelacionada. Ha sido la aparición de fenómenos de congestión y de agotamiento de factores lo que ha provocado la necesidad de recurrir al enfoque de ordenación territorial. El agotamiento del agua, del suelo o de los espacios recreativos, ha provocado una necesidad ineludible de regular, de limitar y, en ese momento, la ordenación del territorio con sus enfoques globales e integradores, con sus técnicas de análisis y de regulación de procesos, ha ofrecido soluciones a problemas sociales y económicos de la máxima importancia para territorios tan dinámicos como Baleares o Canarias.

Es cierto que el carácter de isla de los territorios donde la ordenación del territorio ha sido más utilizada (Canarias y Baleares) como instrumento de regulación de procesos turísticos acentúa los problemas de sostenibilidad y de agotamiento de recursos territoriales escasos, pero también en territorios peninsulares como Andalucía se registran situaciones de alarma y se pueden extraer conclusiones muy valiosas de las experiencias isleñas para adoptar políticas preventivas.

En el caso de los territorios litorales de la península los problemas son de una naturaleza diferente a los de las islas debido a la importancia cuantitativa del fenómeno segunda residencia vacacional y a la frecuente ausencia de un tejido productivo propiamente turístico que esté objetivamente interesado en la conservación del medio y en la valorización del paisaje. No obstante, se están registrando movimientos sociales a favor de estas políticas de ordenación que proceden de visiones de largo plazo y de protección del patrimonio natural y cultural de las costas.

Para la política de demanda, la ordenación del territorio permite contribuir a la definición de los productos turísticos en todos sus componentes contextuales: paisaje, espacios libres, accesos, acondicionamiento urbano, etc... Si se planteara una buena coordinación entre la política turística y la de ordenación del territorio podrían lograrse grandes avances en este campo de la promoción y el marketing de los destinos turísticos. Los responsables de la

política turística podrían fijar objetivos a lograr para un destino en función de sus recursos, de su posición relativa y de las posibilidades de absorción de nuevas ofertas del mercado, y la ordenación del territorio operaría en este marco para optimizar la disposición de los componentes territoriales, la concreción de la ordenación y la solución del encaje territorial de los conceptos generales asociados a los productos y las relaciones generales con el resto del territorio. Esto quiere decir que en el proceso de formulación de planes de ordenación del territorio en territorios de fuerte vocación turística debería habilitarse un procedimiento para que los responsables de la política turística del ámbito formulen un modelo de desarrollo turístico apoyado en conceptos y en componentes deseables para la competitividad de los productos turísticos locales.

En la Ley del Turismo de Andalucía (12/99) se identifican unas Zonas de Preferente Actuación Turística dónde pueden formularse Planes de Actuación Turística Integrada. Estos planes tienen un fuerte componente territorial, aunque no se vislumbra la coordinación deseable y necesaria con los Planes de Ordenación del Territorio de la propia Junta de Andalucía. El contenido de los Planes de Actuación hacen referencia al inventario y valoración de los recursos turísticos, a la concreción de los usos turísticos, a las relaciones entre oferta y demanda, y a la forma en que se puede plasmar un modelo de desarrollo turístico en esta zona, aunque esta última expresión no aparece como tal.

También se contemplan en esta misma Ley los Programas de Recualificación de Destinos previstos para actuar en «zonas afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento, de la fragilidad territorial o que soportan un nivel excesivo de densidad turística». Estos planes tienen una naturaleza y un contenido claramente territorial y deberían estar totalmente coordinados con los planes de ordenación del territorio.

FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE TURISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

A pesar de la fortaleza lógica de estas proposiciones de coordinación entre la política turística y la de ordenación del territorio no es mucho lo que se ha avanzado en este sentido. Es posible mejorar mucho todavía en esta dirección y afrontar un futuro con una mejor integración entre ambas disciplinas y materias de competencia pública.

Es probable que con el agravamiento de los problemas se imponga la necesidad de recurrir a la planificación, a la coordinación y a la ordenación. El agotamiento de los recursos es un buen bálsamo para re-

solver la falta de interés de los actores sociales en las visiones a largo plazo y en las visiones integradoras.

El mejor futuro en el mercado de turismo es para los productos turísticos enmarcados en territorios bien ordenados, basados en los principios del desarrollo sostenible y en la conservación y manejo adecuado de los valores locales (patrimonio natural, patrimonio cultural y paisaje). Los operadores venden mejor a los turistas que más dinero gastan en viajes (centroeuropeos y nórdicos) productos turísticos basados en territorios dónde se practica una gestión eficiente del agua, de la energía, del transporte y del metabolismo urbano. De forma progresiva, se valora positivamente el mejor encaje de los hoteles e instalaciones turísticas en el medio natural y en los recursos culturales; se pide el reconocimiento y el acondicionamiento de espacios protegidos de especial valor, pero también utilización de tradiciones culturales en la urbanización y en la edificación. Estas ideas, estas reivindicaciones no proceden de grupos defensores del medio ambiente o las culturas locales, sino que están siendo planteadas de forma reiterada por los grandes turoperadores como la TUI.

Es por ello, que resulta conveniente, y en cierta medida urgente, que los distintos agentes decisionales implicados en estos procesos resuelvan la forma en la que la ordenación del territorio pueda ser útil a uno de los pilares de la economía andaluza y que la política turística defina modelos de aprovechamiento turístico del territorio que nos aleje de procesos tan depredadores y desequilibrantes como la generalización de la segunda residencia en el litoral.

[Juan Requejo Liberal]

» Consultor de Planificación

