

**CIUDAD Y TERRITORIO
EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**

AUTOR: JUAN MARTIN GARCIA
JEFE DE SECCIÓN DE ASESORAMIENTO URBANÍSTICO
DEL AREA DE COOPERACION Y PROMOCIÓN LOCAL
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALMERIA
3 de octubre de 2007

INTRODUCCIÓN

El análisis de los modelos territoriales y de los usos del suelo se caracteriza por que el territorio es un ámbito complejo, donde son múltiples y recíprocas las incidencias del hombre sobre su entorno. El conocimiento del sistema territorial requiere evaluar todos los subsistemas en que se estructura el territorio:

Subsistema demográfico.

Subsistema físico-ambiental.

Subsistema económico-social (productivo y poblamiento).

Subsistema relacional (humano relacional).

Subsistema jurídico-legal.

Abordar la temática de la acción urbanística en la Comunidad Autónoma de Andalucía requiere hacer una serie de consideraciones previas que permitan enmarcar la cuestión en su contexto jurídico.

El sistema legal urbanístico estatal se basa en la sucesiva concreción de las determinaciones que afectan a la ordenación del territorio y al urbanismo. Se trata de una técnica de carácter bifásico mediante la cual la legislación estatal y autonómica establecen los principios generales de la ordenación urbana, principios que son posteriormente desarrollados por el planeamiento urbanístico.

El planeamiento, por tanto, se convierte en la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana; así se reconoce en la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956 y la STS de 21 de marzo de 1991.

El planeamiento urbanístico es el instrumento que ha venido a establecerse para determinar y delimitar la ordenación del territorio, concepto este último que se incluye en el artículo 148.1.3 de la CE donde se dispone literalmente que “las CCAA podrán asumir competencias, entre otras, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

El sistema legal de fuentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la comunidad autónoma de Andalucía esta compuesto por los siguientes cuerpos legislativos:

- 1- Artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española (evitar la especulación y participación de la comunidad en las plusvalías, derecho a una vivienda digna y a un medio ambiente adecuado).
- 2- Ley 8/2007 de suelo, incluyéndose los preceptos vigentes del TRLS/92 según la disposición derogatoria única la Ley.
- 3- Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- 4- Ley 7/02 de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- 5- Decreto 150/2003 por el que se determinan los municipios de relevancia territorial a los efectos de lo previsto en la Ley 7/2002.
- 6- Decreto 193/2003 por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- 7- Decreto 202/2003 por el que se define el concepto de vivienda de protección pública a los efectos de la Ley 7/2002.
- 8- Reglamentos de la Ley del Suelo (Reglamento de Planeamiento, Gestión Urbanística y Disciplina Urbanística) con carácter supletorio en lo que sean compatibles con la Ley 7/2002 (Disposición Transitoria Novena de la Ley 7/2002).
- 9- El planeamiento territorial. POTA aprobado por Decreto 206/2006**
- 10-El Planeamiento urbanístico.
- 11-Ordenanzas urbanísticas que se aprobasen en aplicación de la potestad normativa de las corporaciones locales y para la regulación de las materias no contenidas en la normativa anterior (artículo 55 del TRDVMRL aprobado por RD 781/1986)
- 12-Por último costumbre “extra legem” para cubrir el posible vacío legal.

Además de los anteriores cuerpos legales la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía ha elaborado las siguientes Instrucciones, en las que se expresan ciertas consideraciones sobre la entrada en vigor y la aplicación de la LOUA.

- Instrucción 1/2003, en relación a la entrada en vigor de la LOUA.
- Instrucción 2/2003, sobre la formulación y aprobación de los Planes especiales de los espacios portuarios correspondientes a los puertos pesqueros y deportivos de Andalucía.
- Instrucción 1/2004, sobre el procedimiento de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico según la LOUA.
- Instrucción 3/2004, sobre organización y funcionamiento del Registro Autonómico de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados.
- Instrucción 4/2004, en relación con los informes que ha de emitir la Consejería de Obras Públicas sobre la implantación de parques eólicos en Andalucía.
- Instrucción 1/2007, sobre la interpretación del apartado 2 de la Disposición Transitoria Segunda de la LOUA.

La planificación a escala regional es una actuación necesaria e imprescindible para garantizar un desarrollo urbano y territorial adecuado y equilibrado. Alberto Leboeiro¹ enumera los paradigmas aplicados a la planificación regional:

- El desarrollo sostenible
- El paradigma tecnológico
- El incremento de la necesidad de accesibilidad
- La necesidad de habitación
- La regeneración de las ciudades mediante equipamiento

Además afirma que todos estos paradigmas se aplican, no reclamados por la sociedad, sino aplicados por los técnicos o políticos para situar a la región en primera línea dentro de una economía más competitiva.

La elaboración y aprobación de los planes territoriales es, por tanto, imprescindible para incorporar, en los procesos de transformación de los usos del suelo, los objetivos y las directrices de los acuerdos internacionales en materia de planificación territorial y urbana (sostenibilidad, accesibilidad, reequipamiento, protección paisajística, etc.)

La planificación a escala regional se inició con la aprobación del Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el cual el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

La ordenación a escala comarcal se inició en el año 2000 con la publicación, en el BOJA número 41 de fecha 6 de abril, del anuncio para la contratación de la consultoría y asistencia para la redacción del Plan de Ordenación del Territorio de la comarca del Levante de Almería.

Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía es una figura de ordenación territorial de carácter originario y de ordenación integral del territorio. El objeto de este Plan es establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de Andalucía, sirviendo como marco de referencia para el resto de planes regulados en la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía.

La regulación jurídica del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se contiene en el capítulo 1 del Título I de la Ley 1/94, donde se regulan los planes para la ordenación del territorio, en concreto en los artículos del 6 al 9, ambos inclusive. El artículo 9 de la Ley 1/94 establece que el Consejo de Gobierno podrá acordar la elaboración de las bases y estrategias regionales, que tendrán el carácter de documentación intermedia en el proceso de elaboración del plan y su objetivo es

¹ ALBERTO LEBOREIRO AMARO (1999): *De la teoría a la práctica en la planificación territorial*. Revista Urban, número 3 Sostenibilidad, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, página 74.

servir de orientación a la redacción del Plan. En cumplimiento de dicha previsión legal se inició la redacción del POTA mediante la formulación y aprobación de las Bases y Estrategias del Plan, publicadas en el BOJA de 29 de octubre de 1998 y que fueron aprobadas mediante Decreto 103/1999 de 4 de mayo.

El documento aprobado se estructuraba en cinco capítulos:

Capítulo Primero: Justificación, alcance y contenidos
Capítulo Segundo: Diagnóstico territorial de Andalucía
Capítulo Tercero: Modelo Territorial de Andalucía
Capítulo Cuarto: Estrategias de la ordenación territorial
Capítulo Quinto: De las Bases y Estrategias del Plan

El capítulo primero establece que el desarrollo de la Comunidad Autónoma se ha de basar en la mejora de la competitividad del sistema productivo, la cohesión social, la mejora de la articulación física del territorio regional y el uso racional de los recursos y la valoración del patrimonio natural y cultural.

Del contenido del plan aprobado se han de destacar las siguientes determinaciones:

Bases del plan.

Diagnóstico (capítulo 2).

En esta parte del plan se realiza un estudio de los procesos de transformación, oportunidades y debilidades de la organización del territorio andaluz. Como resumen se puede decir que las actuales tendencias en la transformación territorial de la comunidad son las siguientes:

- La economía andaluza se está integrando en la economía internacional y más concretamente en el ámbito europeo y mediterráneo. Se establece como prioritaria la progresiva inserción en los ejes de desarrollo europeo (Arco Mediterráneo y Atlántico).
- La consolidación de un conjunto de grandes ciudades, en concreto todas las capitales de provincia más Jerez de la Frontera y Algeciras. Entre ellas no existe una adecuada integración económica interna, y sus espacios físicos están sufriendo tensiones muy importantes.
- El desarrollo de un muy importante tejido urbano en el litoral, con una configuración lineal, basadas en la agricultura intensiva y el turismo. El levante de Almería se denomina costa oriental de Almería y se le presta una escasa atención, esta es el área del litoral de Andalucía donde el incremento de la población fue más reducido en el periodo comprendido entre los años 1950 y 1991. Las zonas del litoral de Almería, Cádiz, Granada y Huelva se apreciaba que se estaban consolidando como nuevos centros turísticos nacionales e internacionales, sobre todo por su medio ambiente de calidad y la mejora de su accesibilidad.
- Una importante estructura de ciudades de tamaño medio en el interior de la región.

- Una estructura débil de asentamientos humanos en las regiones de montaña. Estos ámbitos son los de mayor decadencia demográfica y económica de la comunidad.

Se presta un atención especial a lo que el Plan denomina "condicionantes básicos de la organización del territorio en Andalucía", que son el agua, la energía, las comunicaciones y los riesgos ambientales.

El Modelo Territorial de Andalucía (capítulo 3)

Los objetivos de la ordenación estructural, según el artículo 3.1 de las Bases, son:

- Desarrollar la articulación física del territorio
- Servir de referencia y favorecer un desarrollo económico solidario, equilibrado y sostenible
- Contribuir al incremento de la calidad de vida, el bienestar social y el uso sostenible de los recursos naturales y culturales
- Contribuir al desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y valores propios del conjunto de la región y de cada una de sus partes

Las bases del plan definen como los componentes del Modelo Territorial de Andalucía los siguientes:

- El Sistema de Ciudades

El levante almeriense fue considerado como una red de ciudades medias con un nivel de madurez inferior al resto y, por tanto, no se consideraba necesaria la redacción de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional. En la provincia de Almería solo se incluyó, como ámbito para la formulación de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, el Campo de Dalías (poniente de Almería), de hecho será este territorio el que cuente con el primer plan subregional aprobado definitivamente de toda la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Esquema Básico de la Articulación Regional

El esquema de la articulación del territorio andaluz consideraba como necesarias las relaciones entre los centros regionales, entre las redes de ciudades medias, entre si y respecto de los centros regionales, relaciones de las estructuras de los asentamientos rurales y las relaciones con el exterior de la región.

- Base natural y económica del territorio

La competitividad del sistema productivo depende en un factor muy importante: la adecuada gestión de los recursos naturales. El POTA propone una zonificación en unidades territoriales en las que se han de plantear estrategias de gestión económica y ecológica del territorio. El Levante de Almería se incluía en la unidad litoral, en concreto en la unidad litoral mediterráneo oriental.

Estrategias del Plan.

Estas se definen en el capítulo 4, donde se concretan unas medidas específicas para garantizar el cumplimiento del modelo definido en el capítulo 3, en concreto se proponen medidas referentes a las siguientes materias:

- Estrategias en relación con el Sistema de Ciudades

Se proponía como estrategia la consolidación de los centros regionales convirtiéndolos en el primer nivel del sistema de ciudades. Potenciar las redes de ciudades medias y revitalizar los asentamientos rurales. La estrategia CM-3 proponía el refuerzo del papel de las ciudades medias en el sistema regional de transporte y de comunicaciones, lo que ha debería tener un efecto directo en el levante almeriense.

- Estrategias en relación con el uso y la gestión del territorio y los recursos, su utilización económica y sus funciones ecológicas.

Se proponían unos criterios en relación a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales, para cada una de las unidades territoriales definidas en el Plan. La estrategia UT-1 apostaba por la compatibilización, en las unidades litorales, de la dinámica de los desarrollos urbanos y económicos con un uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y paisajes, es decir que las unidades litorales tenían que justificar que sus desarrollos son sostenibles y respetuosos con el medio ambiente.

El sistema de protección regional ha de ser entendido como integral, por lo que es necesario establecer criterios para su conservación y mejora del paisaje.

Por último se apostaba por incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial. Esta determinación vinculará a los futuros planes municipales, que tendrán que incorporar medidas para garantizar la protección frente a los riesgos naturales de su ámbito de estudio.

- Estrategias para ayudar a definir los Sistemas Territoriales Básicos para la construcción del territorio regional.

Se apostaba por la diversificación de las fuentes de energía con una especial atención a las energías renovables. En concreto la estrategia SE-2 proponía el Sur de la provincia de Almería como área de mayor potencial para la energía solar.

El sistema hidrológico-hidráulico regional tendrá que basarse en la concepción integral del ciclo del agua.

También se incluyen estrategias para dotar al territorio andaluz de un sistema integrado de infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones. En el litoral andaluz se apostaba por el fomento de los modelos de transporte intermodal

que aprovechen la proximidad, linealidad y potencia del sistema urbano litoral (estrategia ST-2).

- Las estrategias para conseguir la plena integración de Andalucía con el exterior.

Se definían tres grandes estrategias para la integración de la región andaluza con Europa (la estrategia IE-1.1 se refiere a la integración con el Arco Mediterráneo prestando una atención especial a las redes ferroviarias y de gaseoductos), con los países del sur del Mediterráneo y el desarrollo de la cooperación y la integración con el resto de España y Portugal. Es en esta última estrategia donde se realiza una previsión específica que puede afectar de forma decisiva al levante de Almería y es la cooperación con Murcia (estrategia IE-3.4), en concreto se propone como necesaria la cooperación en materia de gestión del agua y de las zonas áridas, en sectores económicos complementarios (turismo y nuevas agriculturas) y en relación a la continuidad de los grandes sistemas de integración de Andalucía con el Arco Mediterráneo (autovías, transporte ferroviario, transferencia de agua, redes eléctricas y gasísticas).

- Estrategias instrumentales para la gestión del territorio.

Se propone establecer el marco territorial para una política integrada y concertada de gestión territorial, fomentando entre otros los mecanismos de información y divulgación de planes y programas, promoción del tejido asociativo etc. (estrategia GT).

El alcance y eficacia de estas bases y estrategias es, a efectos prácticos, de Avance del POTA.

Las estrategias y objetivos definidos en esta primera fase del POTA no fueron asumidos por los planes urbanísticos redactados entre 1999 y el año 2006 y, mucho menos, en los procesos de ejecución del planeamiento vigente por los municipios. Al no tener las Bases y Estrategias carácter vinculante las corporaciones locales no los están aplicando. Resulta muy preocupante la consolidación de urbanizaciones en espacios que presentan riesgos importantes de inundabilidad como ocurre, entre otros puntos, en el entorno de la desembocadura del Río Antas y el Salar de Los Canos.

Estas estrategias serán posteriormente desarrolladas y concretadas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que fue sometido a información pública el 5 de octubre de 2005.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006.

El plan elaborado fue sometido a información pública por resolución de 5 de octubre de 2005 (publicado en el BOJA número 201 de 14 de octubre de 2005) y, por resolución de 7 de diciembre de 2005 (publicada en el BOJA de 16 de diciembre de 2005), se amplió el plazo de información pública y de audiencia a las Diputaciones Provinciales hasta el 14 de enero de 2006. Una vez concluido el periodo de información pública del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante Decreto 129/2006 aprueba el Plan para su remisión en el Parlamento de conformidad con lo expuesto en el artículo 8.4 de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía. Una vez realizado el correspondiente debate parlamentario el Consejo de Gobierno ha incorporado al plan las modificaciones acordadas en las sesiones parlamentarias y se ha procedido a su publicación mediante Decreto 206/2006, entrando en vigor el día 30 de diciembre de 2006.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía desarrolla y completa las Bases y Estrategias, aprobadas por Decreto 103/1999 de 4 de mayo y se apoya en las directrices de las políticas de la Unión Europea y del Estado. El Plan se compone de cinco títulos y un programa de actuación, con el siguiente contenido:

Título I. Bases de Ordenación. Aplicación y Desarrollo

Título II. Modelo Territorial de Andalucía

Título III. Estrategias de Desarrollo Territorial

 Capítulo 1. Sistema de Ciudades

 Capítulo 2. Sistemas de Articulación Territorial

 Capítulo 3. Sistema de Protección del Territorio

 Capítulo 4. Integración Exterior de Andalucía

Título IV. Zonificación

 Capítulo 1. Dominios Territoriales

 Capítulo 2. Unidades Territoriales

Título V. Desarrollo y Gestión de la Política Territorial

Se ha redactado un documento complementario que es el Informe de Sostenibilidad, redactado, según el propio Plan, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la Directiva 2001/42/CE.

Con el objeto de hacer más comprensible el Plan se ha formulado un documento de síntesis, que resume y concreta los objetivos y las determinaciones del mismo, consta de 42 folios que permite realizar, de forma genérica, una primera aproximación al plan.

El plan define como los principios del modelo territorial de Andalucía:

- El reconocimiento de la diversidad natural y cultural de Andalucía
- El uso más sostenible de los recursos
- La cohesión social y el equilibrio territorial
- La integración y la cooperación territorial

Los elementos identificables, que componen el modelo territorial andaluz, son:

- El sistema de ciudades y las estructuras urbanas intermedias
- Los sistemas de articulación regional
- El sistema de protección del territorio
- Los referentes territoriales para la integración exterior
- La zonificación

Para comprender el alcance y contenido del plan es necesario acudir a lo establecido en el artículo 2, donde se concreta el carácter de sus determinaciones, distinguiendo entre Normas (N), que tienen carácter vinculante, Directrices (D), que son determinaciones vinculantes en cuanto a los objetivos y resultados que han de lograrse y Recomendaciones (R), que tienen carácter indicativo.

El plan tendrá una vigencia de ocho años, debiendo, entonces, estudiarse y analizarse por la administración autonómica la necesidad de proceder a su revisión.

Contenido sustantivo del POTA.

En la fase de diagnóstico se reconocen determinados problemas del actual modelo territorial, prestando una atención especial a:

- La escasa integración económica del espacio regional y la debilidad de las relaciones económicas internas de Andalucía.
- La consolidación de los desequilibrios territoriales con una Andalucía en crecimiento poblacional (entre las que se incluye el litoral y las áreas metropolitanas) y una Andalucía rural que sufre un proceso de despoblamiento.
- Los importantes procesos de desequilibrio ecológico, apreciándose la desaparición de paisajes rurales centenarios, entre los que se incluyen las vegas litorales. También es preocupante la contaminación del suelo, agua y atmósfera y la implantación de un modelo de desarrollo excesivamente consumidor de recursos naturales (suelo, agua, energía materiales)

Sistema de Ciudades

Los componentes del sistema de ciudades son:

- Los centros regionales.
- Las redes de ciudades medias
- Las redes urbanas de áreas rurales

Para la ordenación y coordinación de las acciones sobre las ciudades de Andalucía se propone la redacción del "Programa Andaluz de Ciudades", que deberá ser redactado por el Consejo de Gobierno y tendrá carácter plurianual. A las redes de Ciudades Medias se les reconoce una función esencial en la articulación del territorio de Andalucía, ya que son el nivel intermedio entre los centros regionales y las áreas rurales. Las estrategias que el plan propone en estos ámbitos son las siguientes:

- Impulsar los procesos de cooperación en el interior de las “Redes de Ciudades Medias”
- Desarrollar las actuaciones del Programa Andaluz de Ciudades.
- Favorecer la localización en las “Redes de Ciudades Medias” de equipamientos y servicios especializados
- Integrar las Ciudades Medias en los ejes de articulación regional
- Aportar estrategias de ordenación del territorial que apoyen los sistemas productivos locales y los procesos de desarrollo rural
- Favorecer el mantenimiento de los valores característicos de estas ciudades.

La cooperación es uno de los factores clave en las Redes de Ciudades Medias, el Plan reconoce que es en este nivel de ciudades donde se aprecia una tendencia importante de cooperación interna, especialmente en aspectos relacionados con la organización funcional del territorio, la gestión de servicios e infraestructuras y proyectos de desarrollo de carácter integral. Se apuesta por el fomento de los procesos de integración y cooperación interadministrativos, tomando como referencia las Mancomunidades y Consorcios. En ningún apartado se nombra a las Diputaciones Provinciales, que es una administración local reconocida en la estructura del Estado, que desempeñan una función muy importante en la integración del sistema de ciudades medias y las áreas rurales, ya que presta servicios de asistencia técnica, urbanística, jurídica, económica y social en ámbitos supramunicipales. En la Diputación de Almería la función de asistencia y cooperación a los Ayuntamientos se realiza, entre otros, por el personal adscrito al Área de Cooperación y Promoción Local, servicios consolidados y muy demandados por los municipios.

Uno de los procesos territoriales más significativos en Andalucía en las últimas décadas ha sido el incremento de los suelos urbanizados, expansión que se ha producido especialmente en los siguientes ámbitos territoriales:

- En el entorno de las ciudades históricas, provocando la formación de entornos metropolitanos, tanto en el sistema de grandes ciudades como de ciudades medias
- En el litoral se ha producido un crecimiento por las nuevas urbanizaciones turísticas
- En las áreas rurales interiores debido a la demanda de segunda residencia, con procesos de parcelación en muchas ocasiones ilegales

El plan define este proceso como una autentica “reurbanización de Andalucía”, procesos de expansión urbana que, en el caso de Andalucía, están generando riesgos y problemas derivados de los dos siguientes factores:

- El carácter extremadamente acelerado de la expansión reciente de los nuevos procesos de urbanización (desde el comienzo de los años sesenta a nuestros días)

- El deficitario sistema de planificación territorial y urbanística ha supuesto que estos procesos de expansión se realicen sin la consideración de la escala supramunicipal y, en algunos casos, al margen de cualquier planificación

Sistema de Articulación Regional

En este apartado se analizan los elementos, redes y sistemas que garantizan la articulación física de Andalucía, en concreto los siguientes sistemas: Sistema Intermodal de Transportes, Sistema de Telecomunicaciones, Sistema Energético y Sistema Hidrológico-Hidráulico.

Sistema de Intermodal de Transportes

El plan considera que el sistema de transporte ha sido, históricamente, una de las limitaciones más potentes para el desarrollo económico y territorial de Andalucía. La posición geográfica como una región periférica ha supuesto que este territorio tenga una baja accesibilidad interna y externa. Los rasgos que caracterizan el actual sistema son:

- El predominio de la carretera y los medios privados de transporte.
- La escasa participación del transporte ferroviario, de mercancías y de pasajeros.
- La importancia del tráfico marítimo internacional, especialmente en el puerto de la Bahía de Algeciras y la escasa importancia de los tráficos marítimos internos.
- Una débil integración de los distintos sistemas de transportes, lo que genera un escaso desarrollo intermodal.
- Es un sistema de transportes basado en el consumo masivo de combustibles fósiles derivados del petróleo.
- Tiene un elevado impacto ambiental.

Para la mejora de los déficits del actual sistema las líneas estratégicas del Plan son:

- Favorecer los modelos de ocupación del territorio y crecimiento urbano que contribuyan a gestionar la movilidad y a regular la demanda de transporte.
- Desarrollo de la intermodalidad, las redes de infraestructuras a implantar en el territorio deberán ser diversificadas e interrelacionadas.
- Fomento del transporte público, con una prioridad por el desarrollo del ferrocarril.
- Establecimiento de modelos de transporte territorialmente diferenciados, adaptados a las necesidades de cada territorio.
- Reducción de impacto energético y ambiental.

Se apuesta por el sistema ferroviario debido a que es un medio de transporte público, con mayor eficiencia energética y ambiental y su capacidad para interconectar a las principales áreas urbanas y económicas de Andalucía. Entre las actuaciones prioritarias en el sistema ferroviario se incluye la creación de un nuevo eje de alta velocidad entre Almería y el Levante español.

Se considera necesario el fomento de la intermodalidad, para lo cual se definen unos nodos de intercambio como lugares prioritarios para la dotación de equipamientos y servicios de gestión de transporte. Los ámbitos territoriales con función de nodos se clasifican en tres niveles: los nodos de los centros regionales, los nodos urbanos (de primer y segundo nivel) y las áreas de ordenación del transporte. El Levante almeriense es un área de ordenación del transporte de segundo nivel por lo que será prioritaria la elaboración de un programa de actuación dirigido a la ordenación del transporte de mercancías. Al levante se le reconocen unas singularidades especiales por su posición en una de las principales redes de transporte para la conexión exterior de Andalucía. Vera se define como un nodo urbano de segundo nivel, por lo que es concebida como un punto de interconexión de las redes de transporte. Se propone su conexión con la red viaria de primer nivel y será necesario que se incorporen dotaciones de transporte en el planeamiento urbanístico.

Sistema Energético

En relación al Sistema Energético el levante de Almería se incluye como ámbito prioritario para la extensión de la gasificación. Los municipios de Garrucha, Mojácar, y Vera se incluyen en un ámbito de mayor potencial para la producción de energía renovable eólica. La implantación de este tipo de instalaciones requiere de un estudio concreto, que analice el impacto paisajístico que generarían dichas instalaciones, de hecho en la actualidad los municipios del levante almeriense tienen una ordenanza municipal que prohíbe la implantación de parques eólicos en sus territorios.

Sistema Hidrológico-Hidráulico

La situación actual del modelo de gestión del agua es que la demanda supera la disponibilidad de recursos, con lo que existe un déficit o desequilibrio en el balance hídrico global del territorio andaluz. El POTA propone un cambio profundo en la orientación de la política hidráulica en el que se tengan en cuenta los siguientes principios:

- El actual modelo de uso y gestión del agua es claramente insostenible desde una perspectiva ecológica y desde la perspectiva de la viabilidad técnica económica y social.
- En las áreas litorales, la desalación de agua marina aparece como una de las opciones para la obtención de nuevos recursos.
- El concepto de déficit hídrico ha de ser profundamente revisado ya que en él no pueden incluirse demandas insatisfechas que no respondan a una opción consciente y coherente por un determinado modelo de desarrollo de Andalucía.
- La planificación y gestión hidráulica no puede continuar siendo una cuestión de decisiones técnicas, sino que ha de responder a un nuevo modelo de concertación social y territorial.

Sistema Regional de Protección del Territorio

Se divide en dos sistemas, el de prevención de riesgos y el de patrimonio territorial.

Sistema de Prevención de Riesgos

Del análisis de los riesgos naturales se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- Las inundaciones constituyen uno de los principales riesgos de Andalucía, tanto por su frecuencia como por sus consecuencias.
- La erosión está provocando desequilibrios ambientales como puede ser la pérdida de la capacidad productiva, el aumento de la escorrentía y el deterioro de las aguas superficiales.
- Los riesgos geológicos en la comunidad están representados por los movimientos sísmicos y los deslizamientos de ladera. En el levante almeriense destacan los riesgos sísmicos.

Para garantizar la protección frente a los riesgos se remite a una adecuada ordenación de los Planes Generales, que deberán incorporar las siguientes cuestiones:

- Se tendrán en cuenta los distintos planes de protección civil que les afecte.
- Las delimitaciones de las zonas afectadas por los distintos tipos de riesgos, diferenciadas según el grado de peligrosidad. Si la carencia de información adecuada impidiera realizar esta delimitación, en tanto no se disponga de la misma, tales zonas se señalarán como áreas de protección cautelar.
- Las zonas de riesgos deberán ser objeto de determinaciones y ordenanzas adecuadas a los objetivos de prevención de riesgos contra personas y bienes.

El POTA realiza unas propuestas específicas para los siguientes riesgos:

- Criterios territoriales ante la inundación
 - Los planes urbanísticos municipales y de desarrollo deberán considerar la delimitación de las zonas de riesgo.
 - Los planes, proyectos y actuaciones que afecten a zonas de riesgos delimitadas han de incorporar una evaluación de riesgos y consecuencias previsibles para la iniciativa que se emprende, y ello para su consideración en el procedimiento de autorización o aprobación
 - La condición de inundable deberá reflejarse en la clasificación, los planos, normativa y programación del planeamiento, con la consideración preferente de suelo no urbanizable de especial protección

En la actualidad los planes de desarrollo y, sobre todo, la ejecución del planeamiento en los municipios de Mojácar y Vera no están asumiendo las nuevas delimitaciones de zonas de riesgos de inundación definidas en recientes estudios, por ejemplo las determinaciones del Estudio hidrológico para la ordenación de los cauces del Levante almeriense de febrero de 2005. Cuando el POTA sea de aplicación será

obligatorio que cualquier actuación que afecte a estas zonas (lo que ocurre en muchas obras en los municipios del litoral) incorpore una evaluación del riesgo y las consecuencias previsibles, el problema será que la administración que deberá autorizar la actuación, que es preferentemente la municipal, no este sensibilizada con los riesgos existentes y, por tanto, no sea exigente en las medidas de prevención.

- Criterios territoriales ante los riesgos sísmicos

- El PGOU incluirá información sobre las afecciones derivadas en su ámbito territorial de las Normas de Construcción Sismorresistente, Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico y el Plan Especial de Protección Civil.
- En las zonas de más elevada peligrosidad se debería realizar un inventario de grandes edificios e instalaciones singulares de especial vulnerabilidad, así como las infraestructuras construidas con anterioridad a la citada norma.

Sistema de Patrimonio Territorial

Se consideran como elementos que pertenecen a este sistema los recursos patrimoniales culturales, ambientales y paisajísticos, concretamente se consideran componentes de sistema de patrimonio territorial de Andalucía los:

- Espacios naturales y bienes naturales y una serie de ejes que los articulan entre si y los hacen accesibles.
- Espacios naturales protegidos y bienes culturales protegidos por figuras internacionales, así como los Lugares de Importancia Comunitaria.
- La red de espacios naturales protegidos de Andalucía
- Las zonas que constituyan el dominio público hidráulico y marítimo terrestre.
- Las vías pecuarias y otros "caminos naturales"
- Los inventarios de georrecursos y de humedales.
- Ciudades históricas protegidas como Conjuntos Históricos
- Otras ciudades históricas no protegidas pero equivalentes en valores a los conjuntos históricos.
- Patrimonio inmueble con categoría de Bien de Interés Cultural o inscrito en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía.

El plan incluye la delimitación de los Lugares de Importancia Comunitaria recientemente aprobadas por el Parlamento Europeo. Estas zonas afectan de un modo muy importante al municipio de Mojácar ya que gran parte de su territorio está incluido en el Lugar de Importancia Comunitaria de Sierra Almagrera y Sierra de Bédar. Hemos de recordar que la segunda fase del proceso de constitución de la Red Natura 2000 es la de concertación, en la que los Estados Miembros y la Comisión Europea determinan los Lugares de Importancia Comunitaria, fase que se ha cumplido parcialmente al aprobarse las propuestas remitidas a la Comisión Europea por decisión de la Comisión de fecha 19 de julio de 2006 (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de septiembre de 2006).

En el artículo 112 se realiza una previsión específica para los paisajes al considerarlos un elemento clave en la estrategia de conservación y gestión de los recursos patrimoniales y se establecen unas determinaciones obligatorias para los planes generales.

Zonificación

Los dominios territoriales propuestos por el Plan son los siguientes:

- Sierra Morena- Los Pedroches: Sierra Morena y Los Pedroches.
- Valle del Guadalquivir: Vega y Bajo Guadalquivir, Campiña Baja y Campiña Alta.
- Sierras y Valles Béticos: Sierras Subbéticas, Depresiones Intrabéticas, Altiplanicies Orientales, y Sierras y Valles Penibéticos.

En relación al litoral el Plan lo reconoce como el espacio más dinámico de la región desde el punto de vista demográfico, territorial y económico. Las tendencias del desarrollo territorial de este espacio son las siguientes:

- La concentración de un potente sistema urbano, con unos fuertes crecimientos de los usos urbanos e infraestructurales.
- La inadecuación entre el ritmo de crecimiento urbano y el ritmo de creación de nuevas dotaciones del sistema de transportes.
- Intenso crecimiento de actividades turísticas basadas en el aprovechamiento de las condiciones naturales costeras.
- El intenso crecimiento de las nuevas agriculturas, cuyo futuro estará condicionado por la disponibilidad de agua y la contaminación, generada por el uso masivo de productos agroquímicos.
- Espacio sometido a las mayores presiones territoriales que continuaran incrementándose en el futuro.

Cada zona del litoral requiere la formulación de un modelo territorial singular que de respuesta a la singularidad de cada ámbito. La figura para la determinación y concreción del citado modelo será el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Los modelos de crecimiento del litoral han de respetar los siguientes principios:

- a) Los nuevos desarrollos urbanos han de basarse en el crecimiento hacia el interior de los núcleos. Se ha de fomentar la reordenación y recualificación de los cascos urbanos consolidados. Se ha de romper con la tendencia de que los nuevos crecimientos aislados.
- b) Los nuevos desarrollos han de respetar la protección integral de los ecosistemas litorales (acantilados, dunas, arrecifes, zonas húmedas...)
- c) En los ámbitos de desarrollo turístico más consolidados se han de formular Planes de Promoción Turística, de ámbito supramunicipal, dirigidos al fomento de un crecimiento ordenado de la oferta turística.
- d) En los ámbitos consolidados por las agriculturas intensivas la ordenación deberá dar respuesta a la gestión del agua y a la reconversión a largo plazo de sus sistemas de uso masivo de productos químicos.

El Levante almeriense está considerado como un área que requiere una ordenación concreta del uso turístico (potenciando el turismo rural) y de sus áreas de agricultura intensiva.

Programa de Actuación

En el Título V del Plan, sobre el desarrollo y la gestión de la política territorial, se incluye el Programa de Actuación que concreta las medidas propuestas para conseguir los objetivos expuestos, de las actuaciones que pueden tener una mayor incidencia en el Levante de Almería se han de destacar las siguientes:

- Actuación SC-02 "Planes de Ordenación del Territorio Ámbito Subregional: Redes de Ciudades Medias"

El Levante almeriense se propone como ámbito prioritario para la formulación de un Plan Subregional, de hecho en julio de 2003 se redactó el Diagnóstico Territorial del Plan de Ordenación del Territorio del Levante almeriense.

- Actuación SC-05. Plan Andaluz de Vivienda y Suelo

Se propone la formulación de un Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, con el objetivo de garantizar el acceso a la vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos, así como la consecución de una ciudad sostenible. En la documentación que acompaña a la propuesta de actuación se reconoce que los municipios del Levante almeriense son uno de los ámbitos donde más viviendas se construyeron entre los años 1999-2002, viviendas vinculadas al sector turístico.

- Actuación SC-10. Plan General de Turismo

Será un Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que tiene como objetivo genérico establecer el modelo y las estrategias para el desarrollo turístico futuro. Se propone como una actuación a largo plazo, lo que sorprende teniendo en cuenta que esta actividad es esencial en la economía andaluza actual.

- Actuación AR-01. Plan Director de Infraestructuras de Andalucía

Se pretende desarrollar a corto plazo las directrices del POTA en materia de infraestructuras de transporte, telecomunicaciones, infraestructuras energéticas e infraestructuras hidráulicas. Es un plan que tendrá una incidencia muy importante en los procesos de transformación de los usos del suelo del Levante ya que sus determinaciones se refieren a infraestructuras de comunicaciones y energéticas, que afectan directamente a las capacidades de desarrollo del territorio. En este plan se ha de tener en cuenta que el Levante almeriense se ubica en uno de los ejes de la conexión de la región andaluza con el exterior.

- Actuación ZN-03. Programa Regional de Ordenación del Litoral

Los acelerados procesos de transformación de los espacios litorales hacen necesario la formulación de un programa coordinado con el POTA que, tomando como referencia las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía de 1986, incorpore los criterios que en la actualidad se están proponiendo para la gestión integrada de las zonas costeras (recomendación del Parlamento Europeo 2002/413/CE). Es un programa que se pretende desarrollar, a corto plazo, con la colaboración de las Consejería de Obras Públicas y Transportes, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Turismo y Deportes y el Ministerio de Medio Ambiente.

Las determinaciones del POTA son unas directrices cuya materialización requiere, en muchos casos, la formulación del Plan General de Ordenación Urbanística municipal que asuma las propuestas del plan regional, en este contexto el Plan General se va a convertir en una de las piezas clave en la aplicación de las determinaciones del POTA. Todas estas nuevas vinculaciones contribuirán a que el proceso de redacción del plan municipal sea más complejo y prolongado en el tiempo.

Modificaciones incluidas en la aprobación por el Parlamento de Andalucía

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, tras el estudio de las más de 6000 alegaciones presentadas, procedió a aprobar el documento, mediante Decreto 129/2006, y remitirlo al Parlamento para su aprobación. Tras un amplio debate parlamentario el POTA se aprobó condicionado a incorporar bastantes modificaciones definidas en el acuerdo de aprobación, publicado en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 98 de fecha 25 de octubre de 2006. De las modificaciones aprobadas se ha de destacar, por su enorme importancia en los actuales procesos de planificación urbanística, la que se refiere a los crecimientos urbanísticos propuestos por los planes generales. La resolución propuesta por el grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía fue literalmente la siguiente:

“El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que el POTA incluya como norma y con carácter general límites a los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano disponible ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años.”

Esta propuesta se ha incluido en la norma 45.4.a del POTA publicado, estableciendo literalmente lo siguiente:

“La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográficos, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los

crecimientos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinaran criterios específicos para cada ámbito.”

Se trata de una importante limitación que va a requerir la modificación de la mayor parte de los planes generales que están actualmente en redacción, que realizan propuestas de nuevos crecimientos urbanos realmente desmesuradas. Sin embargo al tratarse de una propuesta de aplicación a todos los municipios creemos que va a generar incongruencias en su aplicación. En aproximadamente veinte municipios, del interior de la provincia de Almería, la población no llega a los 300 habitantes (Almócita, Beires, Cóbdar, Olula de Castro, Velefique, etc.), lo que implica que el techo poblacional del nuevo Plan General en redacción no podrá ser superior a los 390 habitantes, límite que no parece razonable ya que el esfuerzo que exige la formulación de una figura de planeamiento municipal, las demandas reales de segunda residencia en estos municipios (con una población de fines de semana, muy superior a la de derecho) y la importancia de este sector en la economía municipal, requieren unas propuestas de la planificación urbanística con más reservas para nuevos crecimientos, que en estos casos no pueden entenderse como desmesuradas. Entendemos que hubiese sido más acertado que la propuesta de limitar la superficie del nuevo suelo urbanizable y la población máxima en los nuevos planes generales incorporase un distinto nivel de aplicación en función de la población del municipio y si este dispone o no de planeamiento general.

También se plantean dudas sobre los siguientes conceptos utilizados por esta regulación:

- Cuando se propone que los nuevos crecimientos no podrán suponer incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, se está refiriendo al suelo urbano clasificado por el plan en vigor o se podrá incluir aquel que haya adquirido tal condición en desarrollo de las determinaciones del plan vigente (y que estaba clasificado como urbanizable). Se trata solo del suelo urbano consolidado o también del no consolidado. Son dudas que no quedan resueltas con la redacción realizada.
- El límite de incrementos de población superiores al 30%, se refiere a la población de hecho o a la de derecho. Recordemos que según Ballesteros Fernández² la población de derecho del municipio esa constituida por el total de residentes inscritos en el padrón municipal de habitantes, presentes y ausentes. La suma de los residentes presentes y de los transeúntes constituye la población de hecho.

Los sectores empresariales de la provincia de Almería han manifestado su rotunda oposición a esta medida así el presidente de la Cámara de Comercio de Almería, D. Diego Martínez Cano, ha manifestado que esta nueva norma *“puede ser la peor*

² ÁNGEL BALLESTEROS FERNÁNDEZ (1987): Manual de Administración Local. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, Granada, página 49.

crisis de la historia de Almería por su impacto económico y social de consecuencias irreversibles”.

Creemos que esta medida, en municipios de población importante no debe generar conflictos en su aplicación ya que, no se puede olvidar, que en el caso de que las previsiones de los Planes Generales se agoten (incluso antes de los ocho años de su vigencia) el municipio estará habilitado para proceder a la revisión de su Plan General y ampliar las propuestas para su crecimiento urbano, siempre y cuando estas sean compatibles con la legislación territorial y sectorial. En municipios que cuenten con suficiente y cualificado personal administrativo proceder a la revisión del Plan General no es problemático, sin embargo en municipios pequeños la redacción del planeamiento es muy compleja y dada su escasa capacidad de gestión municipal se suele prolongar mucho en el tiempo (de hecho casi el 50% de los municipios de la provincia de Almería no dispone de una figura de planeamiento municipal después de cincuenta años de legislación urbanística).

Como conclusión podemos decir que creemos que esta medida es acertada en los grandes y medianos municipios, pero puede tener unos efectos muy negativos en los municipios de menor población y capacidad administrativa, ya que las propuestas de los nuevos planes serán excesivamente reducidas e incluso ridículas. Esperemos que la puesta en práctica de esta norma aclare los parámetros de clase de suelo y tipo de población sobre los que se aplicaran los máximos fijados, así como que establezca una graduación en la aplicación de la norma atendiendo a la población de los municipios.