



SUMARIO

(Continuación del fascículo 1 de 4)

1. Disposiciones generales

PAGINA

CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

Decreto 103/1999, de 4 mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

11.066

Número formado por cuatro fascículos

Jueves, 19 de agosto de 1999

Año XXI

Número 96 (2 de 4)

Edita: Servicio de Publicaciones y BOJA
CONSEJERIA DE LA PRESIDENCIA
Secretaría General Técnica.
Dirección: Apartado Oficial Sucursal núm. 11. Bellavista.
41014 SEVILLA
Talleres: Servicio de Publicaciones y BOJA



Teléfono: 95 469 31 60*
Fax: 95 469 30 83
Depósito Legal: SE 410 - 1979
ISSN: 0212 - 5803
Formato: UNE A4

1. Disposiciones generales

CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

DECRETO 103/1999, de 4 mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

El Consejo de Gobierno, por Decreto 83/1995, de 28 de marzo, acordó formular el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, estableciendo en el artículo 8, apartado 1, como primera fase del proceso de redacción, la elaboración de un documento de Bases y Estrategias con el alcance previsto en el artículo 9 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Su finalidad es la orientación de los contenidos y propuestas del Plan, debiendo establecer el diagnóstico de las oportunidades y problemas regionales, así como sus objetivos y estrategias de desarrollo.

La elaboración de dicho documento de Bases y Estrategias se ha realizado en los términos establecidos en la citada Ley 1/1994, y de acuerdo con las disposiciones del mencionado Decreto 83/1995, de 28 de marzo, tanto en sus aspectos procedimentales como de contenido sustantivo y material.

La Comisión de Redacción, en su sesión de 30 de septiembre de 1998, informó favorablemente la versión que habría de someterse a los trámites de información pública y audiencia a la Administración General del Estado y a las Diputaciones Provinciales.

Sometido el documento de Bases y Estrategias a dichos trámites por Resolución de 1 de octubre de 1998 (BOJA núm. 123, de 29 de octubre), y acordadas por la Comisión de Redacción, en su sesión de 9 de abril de 1999, las modificaciones derivadas de las sugerencias recibidas, con informe de la Comi-

sión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, tras su examen por la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su sesión de 4 de mayo de 1999,

DISPONGO

Artículo 1. Se aprueba el documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que figura como Anexo al presente Decreto.

Artículo 2. Las Bases y Estrategias orientarán el desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y sus contenidos serán referencias para la aplicación coherente de las políticas públicas con incidencia territorial señaladas en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Disposición Derogatoria. Quedan derogadas las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 27 de marzo de 1990.

Disposición Final Unica. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 4 de mayo de 1999

MANUEL CHAVES GONZALEZ
Presidente de la Junta de Andalucía

FRANCISCO VALLEJO SERRANO
Consejero de Obras Públicas y Transportes

Índice

1. Justificación, Alcance y Contenido

2. Diagnóstico Territorial de Andalucía

- 2.1. Introducción
- 2.2. La estructura del territorio de Andalucía
 - 2.2.1. La formación del territorio andaluz
 - 2.2.2. Rasgos básicos de la estructura productiva de Andalucía
 - 2.2.3. Las áreas urbanas
 - 2.2.4. El litoral
 - 2.2.5. Las áreas agrícolas interiores
 - 2.2.6. Las áreas de montaña
- 2.3. Andalucía en el contexto peninsular, europeo y mediterráneo
 - 2.3.1. Andalucía como región europea
 - 2.3.2. Relación de Andalucía con el norte de África
 - 2.3.3. Relación de Andalucía con el resto España y Portugal
- 2.4. Condicionantes básicos de la organización del territorio en Andalucía
 - 2.4.1. El agua
 - 2.4.2. La energía
 - 2.4.3. Los transportes y las comunicaciones
 - 2.4.4. Riesgos y desequilibrios ambientales
 - 2.4.5. Base natural y organización del territorio
- 2.5. Conclusiones del diagnóstico territorial de Andalucía

3. Modelo Territorial de Andalucía

- 3.1. Alcance y finalidad del Modelo
- 3.2. Principios orientadores del Modelo Territorial de Andalucía
- 3.3. Componentes estructurales del Modelo Territorial de Andalucía
 - 3.3.1. El Sistema de Ciudades
 - 3.3.2. Esquema Básico de Articulación Regional
 - 3.3.3. Base natural y económica del territorio
- 3.4. Conclusión: del Modelo a las Estrategias Territoriales

4. Estrategias de Ordenación Territorial

- 4.1. Estrategias relativas al Sistema de Ciudades
- 4.2. Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje
- 4.3. Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas.
- 4.4. Estrategias relativas a la integración exterior de Andalucía
- 4.5. Estrategias instrumentales para la gestión territorial.

5. De las Bases y Estrategias al Plan

Índice de Figuras

- Figura 2.1. Mapa General de Andalucía
- Figura 2.2. Evolución de la ocupación urbana del territorio 1900-1991
- Figura 2.3. Relieve y asentamientos de población
- Figura 2.4. Esquema de usos del suelo (Land Cover 1991)
- Figura 2.5. Distribución de las principales actividades económicas
 - Figura 2.5.1. Empresas industriales
 - Figura 2.5.2. Suelo industrial
 - Figura 2.5.3. Empresas de servicios
 - Figura 2.5.4. Plazas hoteleras
- Figura 2.6. Situación, tamaño y grado de consolidación de las principales áreas urbanas andaluzas
- Figura 2.7. Caracterización productiva de la franja litoral
- Figura 2.8. Caracterización productiva de las áreas agrícolas interiores
- Figura 2.9. Instrumentos de cooperación en las áreas agrícolas interiores
- Figura 2.10. Caracterización productiva de las áreas de montaña
- Figura 2.11. Instrumentos de cooperación en las áreas de montaña
- Figura 2.12. Andalucía en Europa y en el Mediterráneo
- Figura 2.13. Componentes del ciclo hidrológico-hidráulico (I)
- Figura 2.14. Componentes del ciclo hidrológico-hidráulico (II)
- Figura 2.15. Componentes del ciclo de distribución de energía
- Figura 2.16. Componentes de las redes e infraestructuras principales de transportes y comunicaciones

- Figura 2.17. Riesgos de erosión actual
- Figura 2.18. Calidad de las aguas superficiales
- Figura 2.19. Riesgos de inundaciones
- Figura 2.20. Generación y gestión de residuos
- Figura 2.21. Grandes unidades de diagnóstico físico-ambiental de Andalucía
 - Figura 2.22. Espacios Naturales Protegidos (Ley 2/89)
- Figura 3.1. Modelo Territorial de Andalucía
- Figura 3.2. Esquema Básico de Articulación Regional
- Figura 4.1. El sistema de Centros Regionales
- Figura 4.2. Redes de Ciudades Medias
- Figura 4.3. Estructuras de organización de los Asentamientos Rurales
- Figura 4.4. Recursos para la configuración de un sistema de protección regional (I)
 - Figura 4.4.1. Espacios Naturales Protegidos (Ley 2/89) y propuestas de Lugares de Interés Comunitario
 - Figura 4.4.2. Espacios del catálogo de P.E.P.M.F. y ámbitos de D.R.L.A.
- Figura 4.5. Recursos para la configuración de un sistema de protección regional (II)
 - Figura 4.5.1. Relaciones de valor ambiental y recreativo
 - Figura 4.5.2. Elementos del patrimonio cultural
- Figura 4.6. Sistema regional hidrológico-hidráulico. Ámbitos territoriales con modelos de gestión específicos
- Figura 4.7. Sistema energético regional. Ámbitos territoriales con modelos de gestión específicos
- Figura 4.8. Sistema regional de transportes y comunicaciones. Ámbitos territoriales con modelos de gestión específicos
- Figura 4.9. La integración exterior de Andalucía en el mundo. Escenario de articulación física a corto-medio plazo
- Figura 4.10. La integración exterior de Andalucía con el resto de la península ibérica y norte de África/Magreb

Índice de Recuadros

- ▼ La Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio
- ▼ Proceso de elaboración y tramitación del Plan
- ▼ Resultados del periodo de información pública
- ▼ Población y Superficie de Andalucía
- ▼ Tendencias de la distribución de la población y superficie de Andalucía según tamaño de los municipios
- ▼ Problemas, oportunidades y tendencias del sistema productivo
- ▼ Caracterización demográfica y funcional de las áreas urbanas
- ▼ Las actividades productivas en las áreas urbanas
- ▼ Las infraestructuras de relación de las áreas urbanas
- ▼ La relación económica con el exterior de las áreas urbanas
- ▼ Los procesos de desarrollo urbano
- ▼ Cooperación territorial y supramunicipal de las áreas urbanas
- ▼ Evolución demográfica del litoral
- ▼ Caracterización socioproductiva del litoral
- ▼ Caracterización físico-ambiental del litoral
- ▼ La relación económica del litoral con el exterior
- ▼ Cooperación territorial y supramunicipal en los ámbitos litorales
- ▼ Perfil demográfico de las ciudades medias
- ▼ Caracterización del tejido industrial de las ciudades medias
- ▼ La relación económica con el exterior en las áreas agrícolas interiores
- ▼ Cooperación territorial y supramunicipal en las áreas agrícolas interiores
- ▼ Ejes principales de organización urbana
- ▼ Tendencias demográficas de las áreas de montaña
- ▼ Características de la población ocupada en las áreas de montaña
- ▼ La relación con el exterior de las áreas de montaña
- ▼ Cooperación territorial y supramunicipal en las áreas de montaña
- ▼ El ciclo hidrológico-hidráulico. Datos básicos
- ▼ El sistema energético. Datos básicos
- ▼ Redes e infraestructuras de transportes y comunicaciones. Datos básicos
- ▼ Patrimonio de interés ambiental y cultural. Datos básicos
- ▼ Contenidos del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

1. JUSTIFICACIÓN, ALCANCE Y CONTENIDOS

La **Ley 1/94, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA)**, establece la necesidad de elaborar el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como marco de referencia general para las actividades de planificación con incidencia territorial, así como para la acción pública en general. Aunque la Ley es relativamente reciente, la Junta de Andalucía ha ido consolidando, desde la promulgación del Estatuto de Autonomía, criterios propios sobre la construcción de un orden territorial regional, de tal manera que en los contenidos y propuestas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía puede reconocerse una línea de continuidad con la experiencia de los últimos años.

Sin embargo, un plan siempre supone una oportunidad para la reflexión: definir el estado de la cuestión (diagnóstico y tendencias) y proyectar las grandes líneas de nuestro desarrollo territorial futuro (modelo territorial, bases y estrategias).

En este primer capítulo se exponen los principales argumentos que justifican la formulación de las Bases y Estrategias, documento que constituye la primera parte del Plan y el fundamento y orientación para su total formulación.

1. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se inserta en el proceso global de conformación de Andalucía como Comunidad Autónoma

La formulación del Plan constituye una decisión del Gobierno de Andalucía (**Decreto 83/1995, de 28 de marzo**) que debe entenderse en relación con sus antecedentes y con el conjunto de las políticas de desarrollo regional.

El proceso de conformación de Andalucía como espacio económico y socialmente cohesionado, se apoya en tres elementos principales:

- La constitución de Andalucía como espacio político, resultado de la aprobación del Estatuto de Autonomía y de la creación de sus instituciones (Gobierno, Parlamento y Tribunal Superior);
- El valor potencial de su configuración como espacio económico integrado
- Su bien definida y poderosa identidad cultural.

Desde la constitución de la Comunidad Autónoma se han producido notables avances en la consolidación política de Andalucía y en la identificación de la sociedad andaluza con su territorio. Así mismo, aún con diferentes coyunturas, se ha producido un importante crecimiento económico y se han generado procesos de modernización del sistema productivo regional.

El crecimiento económico y la modernización de la base productiva ha afectado, sin embargo, de manera desigual a los distintos sectores y ámbitos territoriales de Andalucía, en función, sobre todo, de su diferente participación en los procesos de integración en la economía internacional y en los sectores más modernos y dinámicos. Por otra parte, se detecta todavía un insuficiente nivel de relaciones, especialmente en lo que se refiere a la integración económica de los sectores productivos y los territorios en que éstos se localizan.

La debilidad relativa de Andalucía como espacio económico integrado constituye, pues, un elemento clave para la comprensión de cuáles son los principales problemas y oportunidades que ha de afrontar la ordenación del territorio de Andalucía en el horizonte del siglo XXI.

2. El Plan se sitúa en la perspectiva de la participación de Andalucía en la construcción del espacio europeo

En el contexto de una economía cada vez más internacional, la política territorial autonómica tiene que tomar en consideración los asuntos y contextos espaciales que son de interés común o se extienden más allá de sus límites, y, por lo tanto, adquieren una dimensión suprarregional.

La plena incorporación a la Unión Europea y las incidencias de

sus políticas e instrumentos normativos y programáticos constituyen una referencia cada vez más importante.

Las orientaciones que proporciona el actual proceso de elaboración de la "**Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio**", resultan de gran valor para la formulación de las políticas territoriales regionales, así como para la aplicación de las propias políticas comunitarias que inciden en el territorio. En este documento deben reflejarse y explicarse la diversidad del territorio europeo, poniendo de relieve las peculiaridades y características específicas de los diferentes Estados y Regiones, así como los escenarios y tendencias que se derivan de los procesos de globalización y la progresiva interdependencia de las economías. El procedimiento de elaboración se nutre necesariamente de las aportaciones que realizan las regiones, bien directamente (Comité de las Regiones), bien a través de la representación estatal. En cualquier caso, es necesario disponer de una política territorial autonómica clara, decidida y activa.

Este documento prevé que la política de ordenación del territorio tendrá cada vez mayor peso en la definición de las políticas y programas comunitarios, imprescindible para consolidar los valores de la cohesión social y el equilibrio territorial como principios básicos de la constitución de la Unión Europea.

Andalucía tiene la responsabilidad de definir su posición ante los desafíos que ello representa, a partir de dos hechos de especial trascendencia: por una parte, por su carácter de región periférica dentro de la UE, y por otra, el que se deriva de su posición geográfica, en el contexto de la progresiva integración de las economías del Sur del Mediterráneo, definida en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (1995).

3. El aprovechamiento de las potencialidades endógenas y de la cooperación interterritorial se consideran principios básicos para consolidar a Andalucía como un espacio bien estructurado y competitivo

El incremento de la integración y del nivel de relaciones de todo tipo, especialmente de las de naturaleza económica, aparece como un objetivo general, adecuado e imprescindible, para afrontar los retos de la inserción de Andalucía en una economía globalizada.

Desde esta perspectiva, la cooperación debe favorecer un modelo de desarrollo de Andalucía basado en:

- La mejora de la competitividad del sistema productivo.
- La cohesión social.
- La mejora de la articulación física del territorio regional.
- El uso racional de los recursos y la valoración del patrimonio natural y cultural.

En este contexto global, desempeña un papel esencial la definición de un referente regional que muestre las posibilidades (oportunidades y ventajas) de relación existentes entre los diferentes componentes de la estructura territorial de Andalucía.

4. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía constituye el desarrollo consecuente de los antecedentes de la política territorial andaluza

Desde la constitución de la Comunidad Autónoma la política territorial ha realizado importantes contribuciones dirigidas a consolidar unos niveles básicos de articulación física del territorio regional. Estas contribuciones han tenido, además, una incidencia notable en el proceso de la construcción de Andalucía como espacio político, económico y cultural en los últimos años. Entre ellas han de destacarse:

- La definición del Sistema de Ciudades (1986), como estructura territorial básica de referencia para la organización del sistema urbano andaluz.
- La definición de las redes básicas de conexión regional, elemento fundamental para la articulación física del territorio.
- Las estrategias para la localización de servicios y equipamientos públicos, dirigidas a garantizar unos niveles homogéneos de calidad de vida y bienestar social en el conjunto del territorio regional.

■ La política de ordenación y equipamientos de las estructuras metropolitanas.

Estos elementos de la política territorial quedaron incorporados de forma integrada en las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobadas por el Consejo de Gobierno en 1990, constituyendo el marco de referencia general para las políticas con incidencia territorial, hasta la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (1994). La formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía reconoce la importancia de este antecedente, disponiendo, por una parte, la oportuna revisión y actualización de sus contenidos, y por otra, la integración, en sus aspectos territoriales, de los diferentes planes y programas estratégicos elaborados por los distintos departamentos de la Administración (art. 8 Decreto 83/95).

El Plan se ubica, de esta forma, en un momento histórico en el que se ha alcanzado una parte importante de los objetivos más primarios de conformación de Andalucía como espacio articulado físicamente, resultado en gran parte de las estrategias antes indicadas. En el horizonte del próximo siglo se hace necesario, sin embargo, continuar profundizando en estos objetivos, e incorporar otros nuevos que aprovechen los avances alcanzados.

▼ La «Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio»

Desde 1989, los ministros responsables de Ordenación del Territorio de la Unión Europea han venido realizando encuentros informales sobre el papel de la ordenación del territorio en la construcción de Europa, decidiéndose en Lieja (1993) elaborar un documento conocido como Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), cuyo proceso de trabajo ha sido confiado al Comité de Desarrollo Espacial. Las diferentes Presidencias han impulsado los trabajos de este Comité con la finalidad de dotarse de una estrategia multisectorial e integrada orientada al desarrollo territorial de la Unión.

Simultáneamente, los Ministros responsables han valorado la necesidad de promover el desarrollo de la cooperación transnacional como vía para superar determinadas diferencias interregionales, y cuya instrumentación se ha realizado a través de la iniciativa INTERREG IIC y las acciones pilotos desarrolladas en base al artº 10 del reglamento FEDER.

Las contribuciones más significativas han sido la elaboración de documentos de referencia como Europa 2000 y Europa 2000+, o los principios que han de informar la PEOT (decididos en Leipzig, 1994), y ya bajo la presidencia de Holanda, la aprobación oficial de los primeros capítulos (Nordwijk, junio de 1997) con el compromiso de difundir y organizar un amplio debate institucional y social sobre el mismo, a fin de delimitar su alcance (en principio indicativo) y profundizar en el desarrollo de los objetivos específicos e iniciativas de actuación.

La PEOT persigue tres metas fundamentales: (a) la cohesión económica y social; (b) el desarrollo sostenible; y (c) la competitividad del territorio europeo, en consonancia con el propio Tratado de la Unión Europea o el Libro Blanco "Crecimiento, competitividad y empleo". Para alcanzar dichas metas, la Ordenación del Territorio en Europa tiene un papel específico, particularmente mediante el desarrollo de tres ejes de actuación:

- Lograr sistemas urbanos y modelos de poblamiento más equilibrados y policéntricos.
- Promover el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento.
- Realizar una gestión prudente y lograr el desarrollo del patrimonio ambiental y cultural.

La Administración española está participando activamente en este proceso, para lo cual ha puesto en marcha un conjunto de mecanismos de coordinación con los responsables políticos y técnicos de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas. De este proceso de coordinación se ha deducido la necesidad de contar con un documento similar, en cuanto a profundidad y alcance, que sea una referencia estable para la participación de España en los foros de elaboración y participación de la PEOT, y también para la fundamentación de las iniciativas y programas que a ella se conectan. Se prevé que la aprobación definitiva de la PEOT tenga lugar en mayo de 1999 durante la presidencia alemana de la Unión Europea.

5. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sirve a los objetivos más generales de desarrollo económico, político y social de la Comunidad Autónoma

Cubiertos, en gran medida, los primeros objetivos en la articulación básica y la dotación de servicios y equipamientos a la región, se plantea una nueva etapa en la política territorial, en la que es posible realizar una aproximación más cualificada y detallada sobre el territorio andaluz. Al mismo tiempo se deben establecer nuevos objetivos y nuevas estrategias basadas en la identificación y puesta en juego de las potencialidades de desarrollo territorial, es decir, en el aprovechamiento sostenible de las capacidades con que cuenta el territorio regional como factor de desarrollo.

En esta línea, el Plan se presenta como referente regional que se construye desde una metodología inductiva. Se parte de los territorios reales —de los problemas y oportunidades de sus diferentes elementos— para construir una imagen regional coherente e integrada, expresión territorial del proyecto de Andalucía como Comunidad Autónoma.

Es, por tanto, el instrumento a través del cual la Comunidad Autónoma expresa sus objetivos de desarrollo, mediante la definición de un Modelo Territorial regional. Modelo en el que se recogen los principales objetivos de Andalucía, y que constituye la referencia general para el conjunto de las políticas de desarrollo regional y, en concreto, para los objetivos y estrategias específicos del Plan.

Como se dijo anteriormente, el Plan se concibe en la perspectiva de la integración y cooperación para el desarrollo regional, por lo que en su diagnóstico se pone especial interés en la identificación de las potencialidades de interrelación entre los elementos constitutivos de la estructura territorial: sistemas de ciudades, sistemas productivos y recursos. De dicho diagnóstico se concluye:

- La gran diversidad y riqueza de los elementos territoriales: sistema urbano, sistemas productivos locales, usos del suelo y recursos patrimoniales (naturales y culturales).
- Las potencialidades que ofrecen dichos elementos para integrarse en estrategias de desarrollo a todas las escalas, constatándose el valor añadido, en términos de eficacia y mejora de la competitividad, que genera la puesta en marcha de estrategias de integración y cooperación en el territorio.
- La existencia de condicionantes (históricos, económicos y culturales) que limitan el desarrollo de los procesos de cooperación territorial, y la constatación de la necesidad de avanzar en la integración económica del territorio regional, aspectos clave para el desarrollo de Andalucía.

6. La planificación territorial debe resultar de un debate amplio sobre las orientaciones del desarrollo territorial de Andalucía a largo plazo

La Ordenación del Territorio está concebida, en este sentido, como una función pública en la que a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de su formulación basada en los principios de participación, coordinación y concertación. De aquí que el proceso mismo de la elaboración del Plan, su metodología, sea esencial para la viabilidad y efectividad de sus propuestas y determinaciones.

En las condiciones actuales, la ordenación del territorio tiene como objetivos principales contribuir a la elevación y distribución homogénea de la calidad de vida, el bienestar social y potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad, aportando un Modelo Territorial sostenible, basado en la identificación de las oportunidades para el desarrollo regional, teniendo en cuenta que:

- El territorio (su estructura y funcionalidad) es un factor esencial de desarrollo y competitividad tanto a escala internacional (define la capacidad de atracción de una región en relación a los países y regiones del entorno), como regional (influye directamente en el desenvolvimiento de las actividades productivas así como en los niveles de calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos).
- La política de Ordenación del Territorio aporta, para el conjunto del espacio regional, una consideración integrada, de los objetivos de desarrollo socioeconómico, los objetivos de planificación y gestión

sostenible de los recursos, y los objetivos de organización física y funcional del territorio.

- La Ordenación del Territorio, como competencia específicamente autonómica, ha de establecer las características deseables del modelo territorial regional. Estas características han de entenderse, a la vez, como contribuciones a un mejor proceso de desarrollo territorial y como condiciones u orientaciones para dicho desarrollo. Desde esta perspectiva, las cuestiones que deben presidir el enfoque y el debate de los objetivos y las estrategias del Plan, son las siguientes:
 - **El papel de Andalucía en su espacio geográfico:** la articulación física e integración económica en la Europa de las Regiones y con el Mediterráneo sur.
 - **La cooperación entre la ordenación del territorio y la política económica regional:** la contribución al desarrollo socioeconómico equilibrado, social y ambientalmente (desarrollo sostenible).
 - **Las estrategias territoriales al servicio de los objetivos de la calidad de vida y el bienestar social:** la distribución equilibrada de los equipamientos para garantizar el acceso a los servicios de todos los andaluces.
 - **Una concepción actualizada de la participación de la ciudad en el territorio:** la interrelación de la ordenación del territorio y el urbanismo a partir del reconocimiento de la identidad planificadora de escalas diferentes, y de las características objetivas actuales de las estructuras urbanas y territoriales y de sus funciones.
 - **De la planificación a la gestión del territorio:** la coordinación estable de políticas, la concertación y la cooperación en programas de actuaciones territoriales.

7. El proceso de elaboración y de tramitación responde a la finalidad de garantizar la participación y la cooperación institucional y social en torno a los objetivos, orientaciones y estrategias territoriales

El núcleo del debate sobre las orientaciones de la ordenación territorial comporta la propuesta de un marco, una metodología y un proceso para la aplicación de las mismas, a partir del reconocimiento de que las estructuras y formas de utilización del territorio requieren la interdependencia:

- Entre territorios;
- Entre las distintas políticas sectoriales de incidencia territorial;
- Entre los diferentes niveles de gobierno que comparten responsabilidades y competencias sobre el territorio regional y sus diferentes unidades administrativas.

El Decreto 83/1995 ha establecido los mecanismos necesarios para asegurar que el proceso de planificación constituya, en sí mismo, un ejercicio participación y coordinación, cuya expresión final –el documento del Plan– sea la voluntad del conjunto de las políticas que contribuyen a la ordenación del territorio, así como de las aspiraciones de la sociedad andaluza. Para ello, se ha configurado un organigrama y un procedimiento de trabajo en el que subyacen los principios legales de planificación, coordinación, cooperación y participación (art. 3 LOTA).

El Decreto de Formulación desarrolla ampliamente el principio de participación al establecer que la dirección del proceso de elaboración del Plan corresponda a un órgano colegiado interdepartamental (la **Comisión de Redacción**, apoyada en una **Comisión Técnica**). Con ello se pone de manifiesto la importancia del proceso mismo de redacción y el carácter horizontal de las propuestas territoriales desde la perspectiva de servir a los objetivos más globales del desarrollo regional. La participación institucional se refuerza, por otra parte, mediante el mecanismo de informe de las Administraciones interesadas.

La trascendencia del documento Bases y Estrategias, pese a su carácter preparatorio del Plan, justifican la conveniencia de desarrollar un amplio periodo de **información pública reglada** tanto para instituciones como para la sociedad en general.

Ello justifica, asimismo, que las Bases y Estrategias sean aprobadas por el Consejo de Gobierno reforzando de esta forma su operatividad

como documento de referencia para otros procesos de planificación con incidencia en la ordenación del territorio.

8. El contenido sustantivo de las Bases y Estrategias del Plan se expresan referidos a un Modelo Territorial de la región a partir de la interpretación y diagnóstico de la situación actual y las tendencias futuras

La primera fase del proceso –fase preparatoria o Avance– del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía consiste en la formulación del **Documento de Bases y Estrategias**, las cuales, de acuerdo con lo previsto en el Decreto de Formulación, son de carácter general, es decir multisectorial y para el conjunto de la región.

Para la consecución de los objetivos genéricamente formulados en la LOTA (articulación territorial interna y con el exterior, por una parte, y por otra, la integración socioeconómica), el Decreto de Formulación (art. 8) considera como elementos de partida:

- Las Bases de Ordenación del Territorio de Andalucía (1990), debidamente actualizadas y revisadas;
- La integración de los aspectos territoriales de los planes y programas estratégicos elaborados por los distintos departamentos de la Administración;
- Las políticas de la Unión Europea y del Estado español.

Cada uno de estos antecedentes y referencias ha supuesto una aportación necesaria y enriquecedora para la redacción de las Bases y Estrategias del Plan.

A partir de ellos, el **Documento Metodológico** aprobado por la Comisión, identificaba una serie de asuntos de interés estratégico regional sobre los que se acordó la elaboración de unos Documentos de Trabajo (estado de la cuestión y orientaciones de política territorial) que fueron debatidos en el seno de los **Grupos de Trabajo de la Comisión Técnica**. Las conclusiones, sugerencias y aportaciones, debidamente maduras y tratadas, han permitido la formalización del documento de Bases y Estrategias que ahora se presenta.

El contenido documental de las Bases y Estrategias ha quedado, finalmente, articulado en los siguientes bloques:

- El **Diagnóstico** (capítulo 2), entendido como reconocimiento e interpretación de los procesos de transformación, oportunidades y debilidades de la organización del territorio andaluz.
- La propuesta de **Modelo Territorial de Andalucía** (capítulo 3), basado en unos principios que dan cumplimiento a las condiciones establecidas en el art. 2 del Decreto de Formulación. Los dos bloques anteriores constituyen las Bases del Plan.
- Las **Estrategias de Ordenación del Territorio** (capítulo 4), relativas a un conjunto de propuestas para la aplicación integrada de medidas temáticas que favorezcan la consecución de los objetivos del Modelo Territorial:
 - Las estrategias en relación con el Sistema de Ciudades.
 - Las estrategias en relación con el uso y la gestión del territorio y los recursos, su utilización económica y sus funciones ecológicas.
 - Las estrategias que ayudan a definir los Sistemas Territoriales básicos para la construcción del territorio regional.
 - Las estrategias para la plena integración de Andalucía con el exterior.
- Las estrategias instrumentales para la gestión del territorio.
- Las orientaciones sobre la operatividad de las Bases y Estrategias y su alcance, así como los criterios instrumentales para la elaboración del Plan propiamente dicho (capítulo 5).

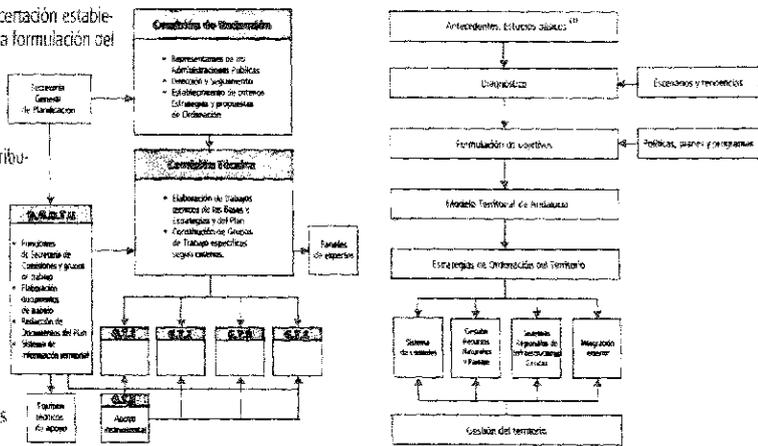
La finalidad y alcance de este documento justifican que esté desprovisto de las determinaciones normativas propias del Plan (directrices, recomendaciones, normas y programas de intervención). Contienen, sin embargo, los elementos propositivos suficientes para generar el debate sobre la proyección de Andalucía a medio/largo plazo, y articular procesos de integración e instrumentación de políticas.

La documentación se completa con los diversos trabajos elaborados durante el proceso de redacción, de carácter sectorial o temático, que han servido de base para los análisis y diagnósticos¹; finalmente sintetizados en el documento **Diagnóstico Territorial de Andalucía**.

▼ Proceso de elaboración y tramitación del Plan

En aplicación de los principios de participación, cooperación y concertación establecidos por la LOTA (art. 3), una de las medidas que se establece en la formulación del Plan es la determinación de las funciones y composición de la Comisión de Redacción. Esta se concibe como un órgano colegiado que ha de proporcionar los criterios de redacción del Plan y sus opciones estratégicas, función en la que deben corresponsabilizarse, con su presencia activa, los organismos cuyas políticas contribuyen a la construcción del orden territorial pretendido. Además de los departamentos autonómicos, participa una representación de la Administración del Estado y otra de las Administraciones Locales (a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias), en la medida que ellas tienen competencias directamente responsables de la organización y funcionamiento de componentes del sistema territorial (por ejemplo, infraestructuras de transportes de interés general, o el urbanismo, respectivamente). Derivado de los principios citados son igualmente importantes los procedimientos de información pública que garantiza la LOTA (art. 8.3) ampliados en la fase preparatoria de Bases y Estrategias en el propio Decreto de Formulación.

Además de la Comisión de Redacción, otros órganos colegiados intervienen en su tramitación. Por una lado, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA), máximo órgano consultivo y de participación (art. 14 y 19 DP 77/1994), y la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos (CDPAE), por sus funciones vinculadas a la planificación económica y presupuestaria. La LOTA establece, finalmente, la remisión del Plan al Parlamento para su tramitación conforme al art. 148 del Reglamento de la Cámara; un acto de control del que se podrá derivar, no obstante, la adaptación del Plan, si se estimara necesaria, en un texto refundido final. En todo caso, la trascendencia de este Plan sugiere en todo momento la máxima transparencia y actitud de consenso, en el que la instancia parlamentaria es una pieza clave. Ello justifica, asimismo, que las Bases y Estrategias sean aprobadas por el Consejo de Gobierno reforzando de esta forma su operatividad como documento de referencia para otros procesos de planificación con incidencia en la ordenación del territorio.



Formulación	Decreto 83/1995, BOJA nº 65 de 5 de mayo	Aprobación Consejo de Gobierno 28 marzo 1995.	
Metodología	Documento Metodológico del Plan	Constitución Comisión de Redacción (CR) y Comisión Técnica	
Avance	Bases y Estrategias	Documento provisional (CR) mayo 1998 Informe COTUA 12/4/99 Informe CDPAE Resolución C/OPT de 1/10/98 Informe CR sobre alegaciones 9/4/99 Informes COTUA 12/4/96 Informe CDPAE	Grupos de trabajo Información pública y Audiencia Admón. Gral. del Estado y Diputaciones (2 meses) 1/10/98-19/2/99
Plan	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	Aprobación Consejo de Gobierno Informe previo COTUA Informe CDPAE (art. 2.a Dº 12/92, de 4 de febrero) Informe modificaciones (Comisión de Redacción) Informe COTUA Informe CDPAE Aprobación Consejo Gobierno Trámite Parlamentario (art. 148 Rº del Parlamento) Adaptación del Plan	Encuesta consulta Ayuntamientos Información pública y audiencia Admón. Gral. del Estado y Diputaciones (2 meses)
Texto refundido		Publicación en el BOJA	

¹⁾ Los estudios básicos elaborados durante este proceso han sido:
 ● Sistema de Ciudades (1994).

● Unidades Ambientales de Andalucía (1995).
 ● Caracterización de riesgos de naturaleza catastrófica en Andalucía (1995).

● Políticas, planes y programas autonómicos de incidencia territorial (1996).
 ● Caracterización territorial del sistema

socio-productivo de Andalucía (1996).
 ● Andalucía en el marco de las políticas estatales y europeas (1996).

▼ Resultados del periodo de información Pública

El periodo de información pública se inicia mediante Resolución del Consejo de Obras Públicas y Transportes de 1 de octubre de 1998 (publicado en BOJA nº 123 de 29 de octubre). Se finaliza el día 19 de febrero de 1999, simultáneamente se ha dado Audiencia a Diputaciones Provinciales y Administración General del Estado. Para facilitar la participación pública se han realizado diversas actividades de difusión tendientes a conseguir una participación pública efectiva tanto de las instituciones como de la sociedad andaluza en general (publicaciones, exposiciones, jornadas de debate...), y cuyos principales datos son:
 ■ Las Exposiciones fueron visitadas por un total de 5.381 personas.
 ■ Se han realizado 113 visitas guiadas a colectivos y reuniones monográficas.
 ■ Han asistido a las Jornadas Técnicas de Debate 542 personas.
 ■ En los actos realizados se ha contado con la presencia de 47 medios de comunicación distintos, que han generado un total de 78 informaciones en prensa.

■ Se han publicado 15 artículos y colaboraciones en revistas especializadas.
 ■ En la edición en internet del documento se han contabilizado 4.027 accesos.
 ■ De las encuestas distribuidas por las distintas Exposiciones se han cumplimentado 215 recogiendo las opiniones, comentarios y valoración del público asistente.
 En este periodo se han recibido un total de 20 escritos que contenían 52 sugerencias diferentes distribuidos de la siguiente forma: Diputaciones (2); Mancomunidades (2); Ayuntamientos (5); Cámaras de Comercio (2); Colegios Profesionales (2); Grupos Ecológicos (3); Particulares (2); Grupos Políticos (1); Universidad (1). Junto a estas aportaciones formales, se han considerado una serie de sugerencias y observaciones que se han realizado en las Jornadas de Debate, en las encuestas distribuidas en las distintas exposiciones, en los artículos publicados en revistas especializadas, etc. que han contribuido a completar y mejorar el documento.

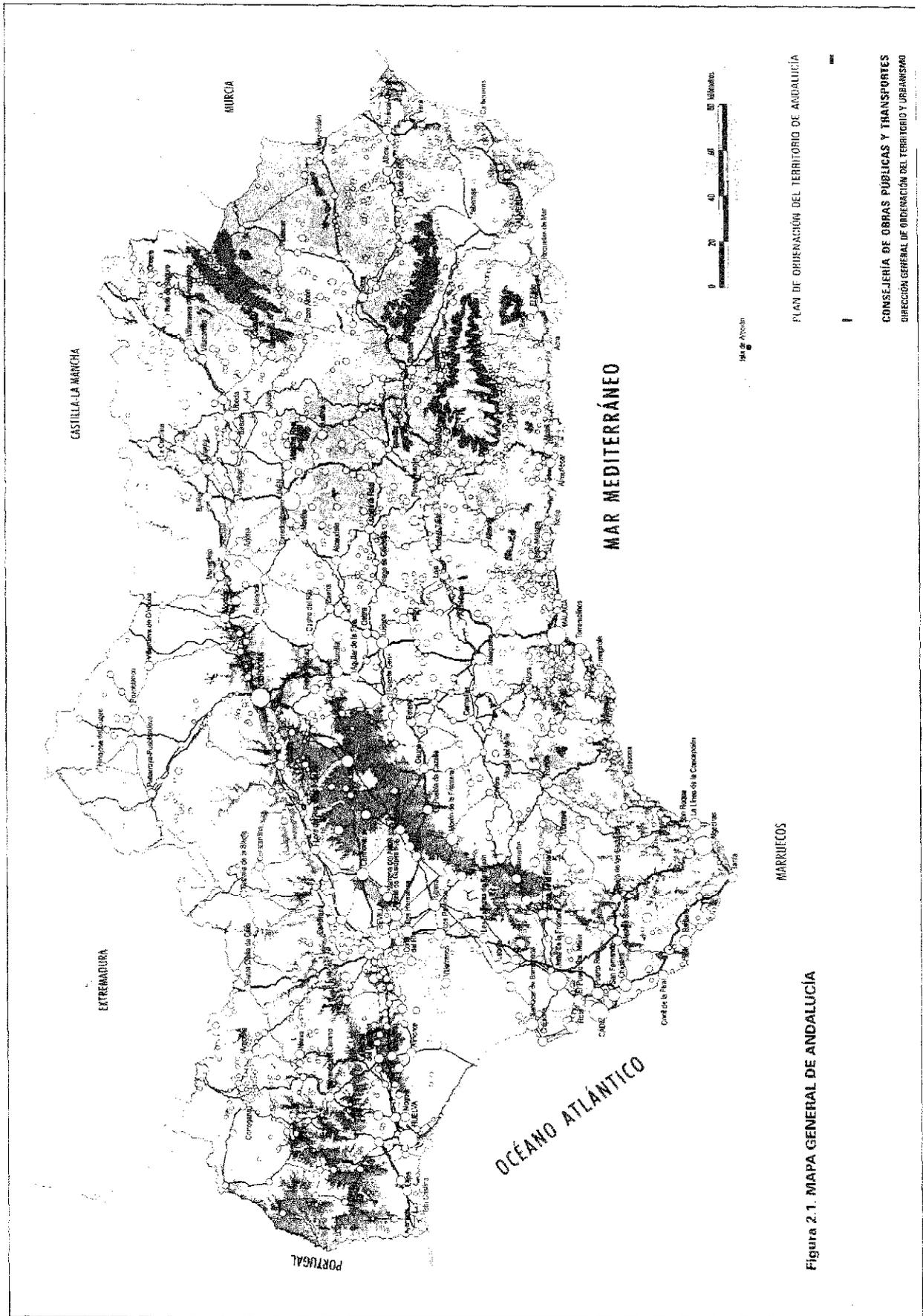


Figura 2.1. MAPA GENERAL DE ANDALUCÍA

▼ Población y superficie de Andalucía



Andalucía 87.561 Km²
Bélgica 30.518 Km²



Andalucía 87.561 Km²
Luxemburgo 2.586 Km²



Andalucía 87.561 Km²
Dinamarca 43.080 Km²



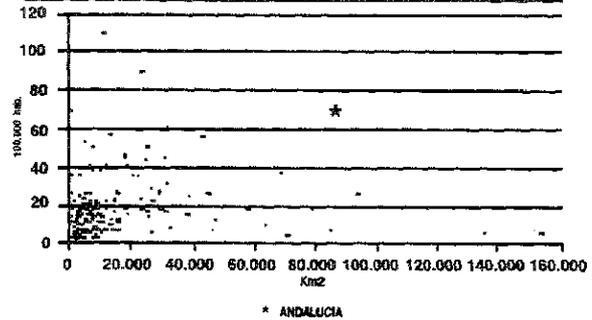
Andalucía 87.561 Km²
Irlanda 68.895 Km²

Población y poblamiento de Andalucía respecto a España y la Unión Europea

	Andalucía	España	Europa 15
Superficie km ²	87.561	504.790	3.191.347
Población (1994) (miles de habitantes)	7.065	39.149	371.007
Densidad (hab/km ²)1994	80,6	77,5	116,2
Evolución de la población 1984-1991 (%) (*)	0,7	0,2	1,0
Evolución de la población 1991-1993 (%) (*)	0,5	0,1	0,5
Población < 25 años (1994) (%)	38,7	34,1	31,5
Tasa de natalidad (1994) (‰)	11,5	9,5	10,9
Población > 65 años (1994) (%)	12,3	14,7	15,1
Tasa de mortalidad (1994) (‰)	8,0	8,6	9,9

Fuente: Eurostat, Regiones 1996.
(*) Tasa de crecimiento medio anual

Población y superficie Regiones de la UE 1993



2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

2.1. Introducción

El presente diagnóstico constituye una síntesis intencionada de los diversos trabajos realizados hasta el momento sobre la estructura territorial andaluza.

Su objetivo es la identificación y caracterización de los elementos que conforman dicha estructura, para lo que se analizan las tendencias de evolución de ésta en su conjunto y sus diferentes áreas; así como su grado de integración interna y con el exterior.

Los supuestos de partida del diagnóstico son los siguientes:

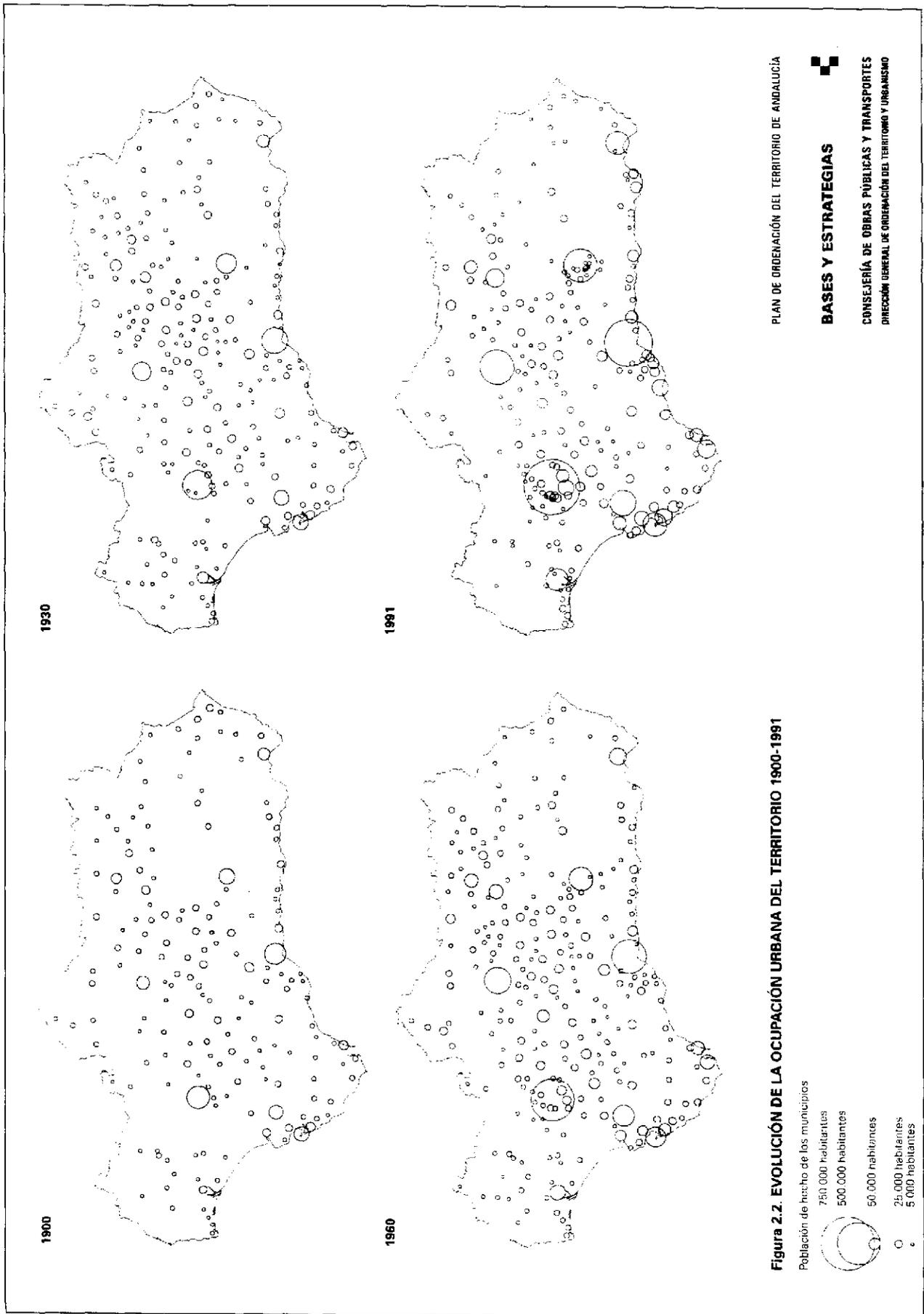
- Andalucía constituye un territorio de gran extensión (es una de las mayores regiones europeas, con un tamaño similar al de algunos países), lo que hace necesario considerar las diversas partes que la componen para explicar su funcionamiento. Este argumento se ve reforzado por la diversidad de su base físico-natural, la complejidad de su milenario sistema urbano, y sus múltiples orientaciones y especializaciones productivas.
- La situación de la región, durante gran parte del siglo XX, como un espacio periférico respecto a las tendencias de modernización e in-

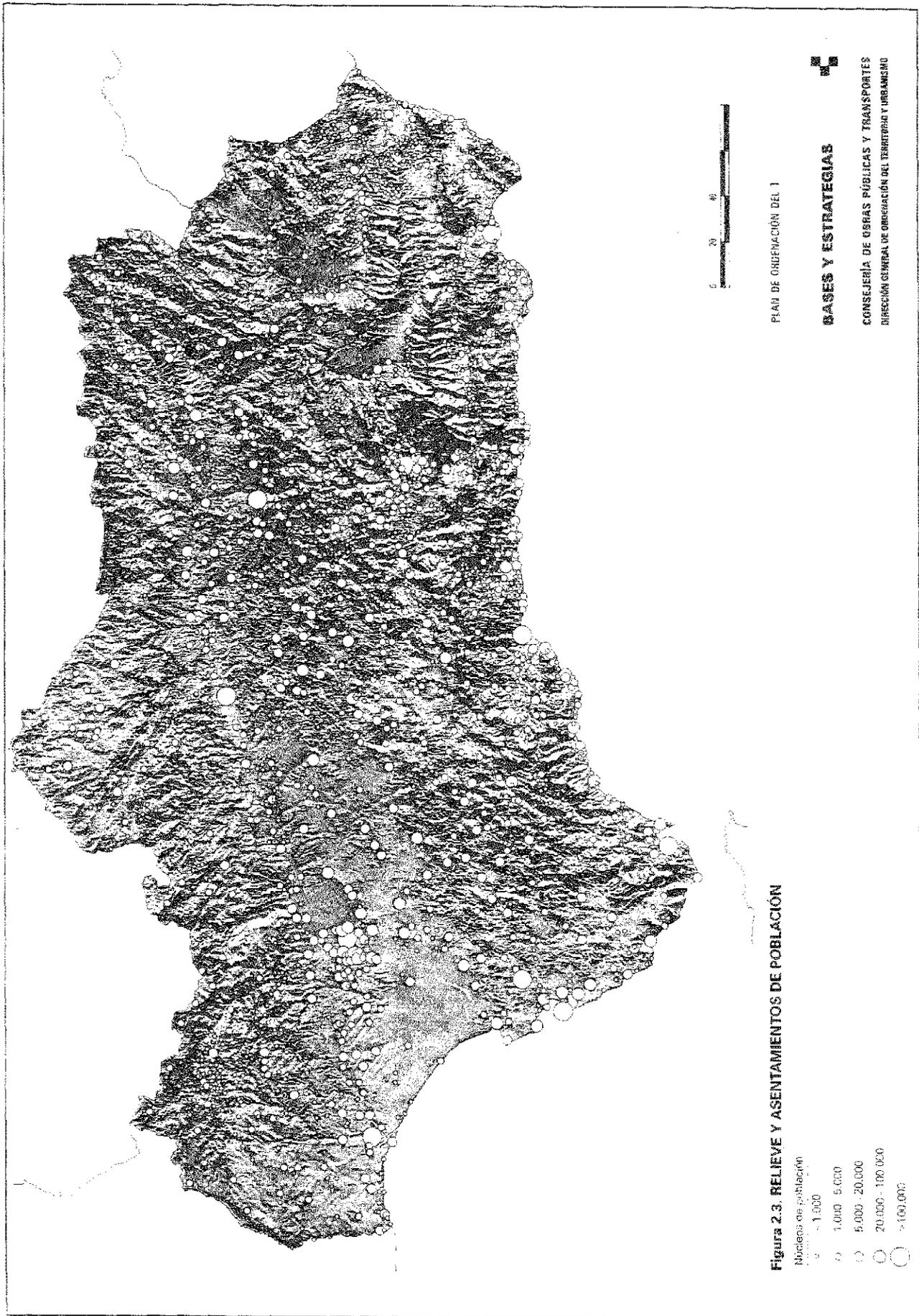
dustrialización de las áreas centrales europeas, se ha traducido en un menor grado de articulación física e integración económica entre sus diversas áreas, así como de la región en su conjunto, tanto internamente como en su relación con el exterior.

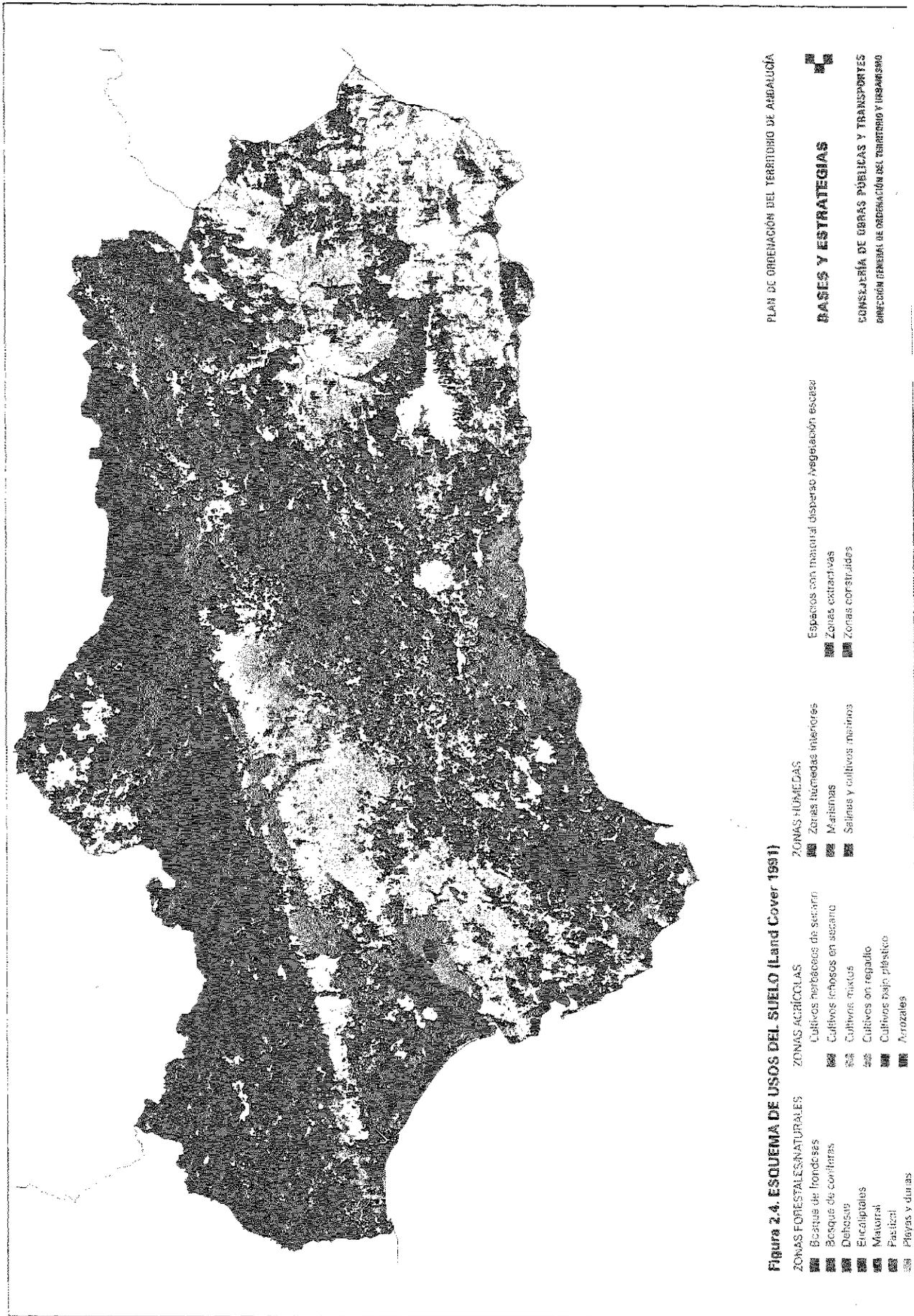
- Las distintas áreas de Andalucía han participado de manera desigual en los modernos procesos de desarrollo, presentando oportunidades diferentes para su integración económica. Existen territorios dinámicos y otros con tendencias a la estabilización o al decrecimiento.
- Por todo ello, la organización de Andalucía como un espacio regional coherente e integrado pasa desde la óptica territorial por la activación de los potenciales endógenos de la región globalmente considerada y de sus diferentes áreas y, en paralelo, por el reforzamiento de su articulación física interna y con el exterior.

2.2. La estructura del territorio de Andalucía

Andalucía es, por su superficie (87.000 km²), la cuarta región más extensa de la Unión Europea, siendo su tamaño comparable al de países como Portugal o al conjunto de los países del Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo). Es, también, la región más poblada de España (7,2 millones de habitantes), y aunque su densidad sólo alcanza







▼ Tendencias de la distribución de la población según tamaño de los municipios

Tendencias por tamaños de ciudades

■ **Las grandes ciudades** (más de 100.000 habitantes) experimentan la evolución más positiva durante este siglo, creciendo en términos absolutos más de 2,5 millones de habitantes, de manera que pasan de representar el 8% de la población total en el año 1900 a más del 37% en la década de los noventa. La tendencia a lo largo del periodo se caracteriza por un intenso crecimiento hasta los años ochenta, y la ralentización del mismo hasta la actualidad.

■ **Las ciudades de tamaño medio** (entre 20.000 y 100.000 habitantes) también muestran una tendencia positiva, y han aumentado su población total más de 1,25 millones de habitantes. En el año 1900 representaban el 18% de la población total, mientras que en la década de los noventa este porcentaje es superior al 25%. Su ritmo de crecimiento ha sido continuado a lo largo de todo el periodo.

■ **Las pequeñas ciudades** (entre 5.000 y 20.000 habitantes) tienen un crecimiento absoluto moderado -superior a 0,5 millones de habitantes-, que es claramente regresivo en términos relativos. A principios de siglo suponían el 39% de la población total y en los años noventa sólo algo más del 23%. Tras haber perdido población en términos absolutos hasta los años ochenta, apuntan síntomas de ligera recuperación demográfica en la última década.

■ **Los núcleos rurales** de menor tamaño (por debajo de los 5.000 habitantes) son los únicos asentamientos que globalmente han perdido población durante el periodo y han disminuido en número. La evolución más negativa corresponde a los municipios muy pequeños (con menos de 1.000 habitantes). No obstante, en los últimos años parece haberse ralentizado esta tendencia, presentando síntomas de estancamiento o ligera recuperación demográfica.

Tendencias por ámbitos geoeconómicos

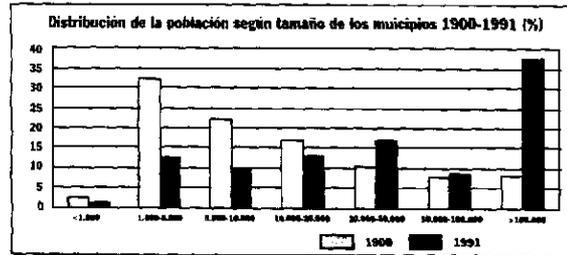
■ Las áreas de montaña son las que se están viendo afectadas más negativamente en cuanto a la organización del poblamiento, por las tendencias

más recientes de transformación del tejido productivo.

Este proceso se manifiesta en la disminución del número de ciudades medias y pequeñas que organizaban tradicionalmente sus áreas rurales de influencia; fenómeno que reviste especial gravedad en Sierra Morena y las sierras penibéticas, y que en las sierras subbéticas y el surco intrabético está atenuado por la presencia del área metropolitana de Granada y ciudades medias que mantienen una mayor estabilidad a lo largo de las últimas décadas (ciudades como Antequera, Loja, Guadix o Baza). Estas áreas concentran la mayor parte de los municipios de menor tamaño (por debajo de los 5.000 habitantes), la mayoría de ellos con evoluciones demográficas negativas.

■ La franja litoral y la depresión del Guadalquivir aparecen como ámbitos cuyos asentamientos evolucionan positivamente desde mediados de siglo, ya que han incrementado el número de ciudades medias y concentran las principales áreas urbanas, con la excepción de Granada.

Sus ciudades se mantienen relativamente estables y se ven menos afectadas por la evolución regresiva de los asentamientos rurales, que tienen una participación minoritaria en cuanto a población residente y número de municipios que representan.



Número de municipios por ámbitos geoeconómicos

Ambito	> 100.000		100.000-20.000		20.000-5.000		< 5.000	
	1950	1995	1950	1995	1950	1995	1950	1995
Litoral	1	5	10	31	31	29	23	14
Depresión del Guadalquivir	3	4	18	21	78	78	93	94
Subtotal	4	9	28	52	109	107	116	108
Sierra Morena	0	0	2	1	32	20	70	83
Sierras Subbéticas y Surco Intrabético	1	1	6	6	56	35	90	119
Sierras Penibéticas	0	0	3	2	29	21	196	217
Subtotal	1	1	11	9	117	76	356	419

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censos de Población

al 70% de la media comunitaria, está por encima de la media española.

Andalucía es, además, una región joven, cuya población evoluciona positivamente. Así, en el periodo 1982-1992 ha crecido a un ritmo que duplica la media comunitaria. En los últimos quince años más de la mitad del crecimiento demográfico que ha registrado España se ha producido en Andalucía (800.000 nuevos habitantes sobre un total de 1.523.000).

Esta tendencia de crecimiento de la población por encima de la media española se mantendrá en el horizonte del siglo XXI, ya que Andalucía posee un porcentaje de población joven (menor de 25 años) y un índice de natalidad superiores a la media comunitaria, mientras que el porcentaje de población envejecida (mayor de 65 años) y el índice de mortalidad son inferiores a dicha media.

De todo lo anterior se concluye que Andalucía es una región cuyo gran tamaño exige, para la explicación de su funcionamiento como territorio, la formación y evolución de sus estructuras desde el análisis de las diversas partes que la componen.

2.2.1. La formación del territorio andaluz

Andalucía ha sido históricamente una región con un sistema de poblamiento bien distribuido y equilibrado ya que, a pesar de su gran extensión, las áreas deshabitadas son relativamente escasas y vienen determinadas por las condiciones limitantes del clima y el relieve, y, en especial, la disponibilidad de agua.

La compartimentación del relieve andaluz por tres alineaciones montañosas dispuestas de norte a sur (Sierra Morena, sierras subbéticas y penibéticas) entre los que se intercalan fértiles campiñas y vegas relativamente llanas (depresión del Guadalquivir, surco intrabético y franja litoral), ha favorecido una organización propia del poblamiento en cada uno de estos territorios, de cuya agrupación resulta un sistema de asentamientos relativamente complejo y diverso en relación a otras regiones españolas o europeas.

Además, el esqueleto básico de este sistema se halla configurado ya, en sus términos más generales, en la Baja Edad Media (siglos XIV y XV). Hasta mediados del siglo XX la red de ciudades que cubre el territorio andaluz desde tiempos medievales tuvo pocas alte-

raciones. Se trata, en la mayoría de los casos, de agrocidades, donde la población se emplea principalmente en el sector agrario y, puntualmente, en otras actividades primarias como la minería o la pesca. De manera secundaria, las producciones artesanales y las actividades comerciales y administrativas completan la estructura de la población activa de estos núcleos urbanos.

Los principales cambios de la estructura económica andaluza que afectan en las últimas décadas al territorio y al sistema de poblamiento son, de manera resumida, el proceso de tardía industrialización de la región (a partir de los años sesenta), el auge adquirido por el turismo y las agriculturas intensivas, la crisis de las actividades agrarias tradicionales, y el peso cada vez mayor del sector servicios en el conjunto del sistema productivo. Más recientemente, a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía, Andalucía ha visto reforzado el proceso de consolidación —política, económica y cultural— como un territorio con un proyecto común de organización y desarrollo.

En consonancia con estas transformaciones, la evolución territorial de Andalucía presenta las tendencias significativas siguientes:

- **El proceso de integración en la economía internacional**, y específicamente en el ámbito europeo y mediterráneo, determinante para la transformación económica y social del conjunto de la región y de cada zona del territorio (en función de su mayor o menor inserción en la economía internacional).
- **La consolidación de un conjunto de grandes ciudades** —todas las capitales de provincia más Jerez de la Frontera y Algeciras— relativamente bien distribuidas en la región, donde se concentran las actividades industriales y terciarias, dando lugar a procesos de formación de ámbitos metropolitanos.
- **El desarrollo de un potente tejido urbano litoral**, de configuración dominante lineal, con tendencia a adquirir, en algunos sectores, características propias de sistemas urbanos supramunicipales (Ayamonte-Huelva, Estepona-Málaga-Motril y Poniente Almeriense-Almería). Sus principales especializaciones productivas son el turismo y las agriculturas intensivas.
- **El mantenimiento de la importancia estructural de las ciudades de tamaño medio en el interior de la región**, producto de la modernización de la estructura productiva de las tradicionales agrocidades, o de procesos de desarrollo endógeno e industrialización difusa.
- **El debilitamiento del poblamiento de las áreas de montaña**, las más afectadas por la crisis de los sistemas agrarios tradicionales, aunque algunas ciudades aisladas mantienen funciones económicas y territoriales de cierta importancia.

2.2.2. Rasgos básicos de la estructura productiva de Andalucía

En las tres últimas décadas en Andalucía se han producido importantes transformaciones como consecuencia de la modernización de su agricultura, el proceso industrializador, aunque tardío, y la emergencia de las actividades terciarias (turismo, sector servicios, etc.). Todo ello tiene lugar en el contexto de una progresiva integración en los escenarios de una economía cada vez más internacionalizada; principalmente, como consecuencia de la adhesión española a la Unión Europea.

El sistema productivo refleja el reciente proceso de transformación del territorio andaluz desde una economía de base eminentemente rural hacia una economía mixta de base urbana y rural, en la que, si bien los servicios y la industria son los sectores principales de la producción en términos monetarios, las economías de base rural mantienen una notable significación. En cualquier caso, la base productiva de Andalucía mantiene una especial vinculación con los aprovechamientos de los recursos naturales.

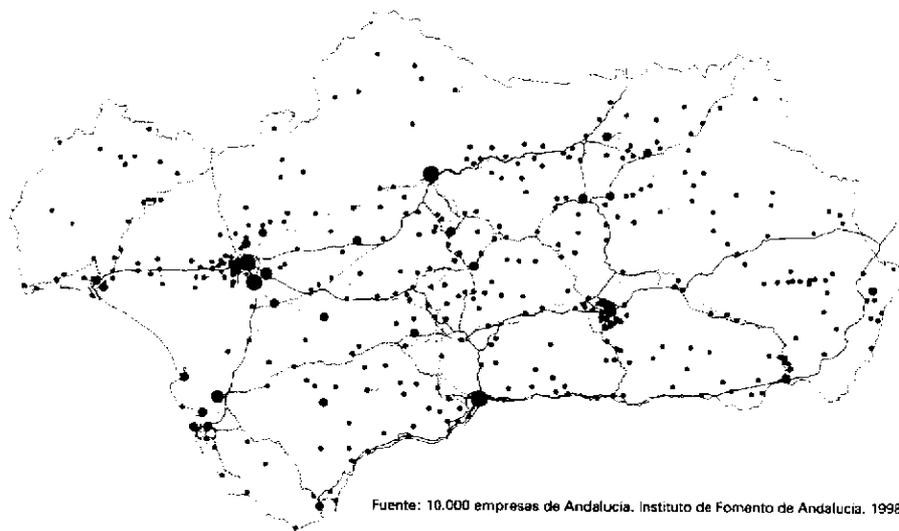
Dicho proceso de transformación es producto de varias tendencias tanto de largo plazo como de media y corta duración. Entre las primeras se pueden destacar el paulatino declive de las economías agrarias tradicionales y su sustitución por un modelo agrícola comercial; el papel de Andalucía como suministradora masiva a países industrializados tanto de materias primas (agrícolas, minerales, etc.) como de

mano de obra (más de un millón de andaluces emigraron al exterior entre las décadas 50 a 70), la tardía e insuficiente amplitud del proceso de industrialización, y, finalmente, la progresiva terciarización de la economía.

Este proceso viene definido por los siguientes aspectos:

- Pérdida progresiva de empleo en el sector agrario, de forma que es incapaz de absorber los efectivos de población activa en las áreas rurales. Con excepción de las comarcas en las que se ha desarrollado una agricultura intensiva, se mantiene la tendencia de pérdida de población absoluta y envejecimiento de la población que permanece.
 - Los movimientos migratorios, a partir de los años setenta, se desplazan hacia las ciudades de dentro y de fuera de Andalucía, con una progresiva disminución de la masiva emigración al exterior del país. Desde el punto de vista demográfico, Andalucía cuenta con una población joven que garantiza la continuidad de un cierto crecimiento demográfico a medio plazo, lo que convierte a la población en un importante activo al tiempo que problema, en cuanto que el paro afecta con mayor intensidad a la población más joven.
 - La creación de una base industrial incipiente, aunque todavía escasamente integrada en el ámbito regional y poco significativa en el contexto nacional y europeo. Por un lado, surgen algunas grandes concentraciones de industrias básicas en enclaves tales como la Ría de Huelva, Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz, así como otras concentraciones industriales con gran peso del sector agroalimentario en el resto de las aglomeraciones urbanas. Por otro, en las áreas rurales la industrialización es débil, aunque se detectan importantes procesos vinculados al desarrollo local.
 - El constante crecimiento del sector servicios aparece como un rasgo característico de la evolución económica andaluza. Se trata de un crecimiento, que durante muchas décadas ha dependido casi exclusivamente de la administración pública y el turismo, lo que explica la concentración de muchas de estas actividades en las áreas costeras. En los últimos años, sin embargo, estas tendencias se han visto reforzadas por la emergencia de nuevos sectores terciarios, especialmente dinámicos, caracterizados por unas exigencias de cualificación profesional muy elevadas. Son los casos de determinados servicios especializados a las empresas o, en otro orden de cosas, de la positiva evolución seguida por las actividades culturales en la región en el último decenio.
 - La importancia de factores económicos externos al sistema productivo en sentido estricto, tales como las rentas no salariales procedentes de los sistemas públicos de asistencia social y subsidio, por encima de la media nacional y comunitaria, e indispensables para mantener un clima social y económico favorable al desarrollo. El papel todavía destacado de las economías rurales en Andalucía es observable desde distintas aproximaciones:
 - En términos económicos, el peso del valor de la producción agraria es elevado en comparación con el que posee en la mayoría de las regiones europeas.
 - En términos sociales, la población ocupada en el sector agrario se sitúa también por encima de la media europea, registrando, además, unas elevadas tasas de desempleo.
 - En términos territoriales, la mayor parte del espacio regional acoge una economía de base rural, en la que determinadas zonas se encuentran en el umbral del despoblamiento.
 - En términos ambientales, los sectores agrarios son los responsables de la gestión y manejo de una parte fundamental de los recursos naturales básicos de la región —el agua, los suelos, los recursos vivos— y de algunos de sus problemas ambientales más destacables: insuficiencia de los recursos hídricos y el deterioro de su calidad, la erosión de los suelos, la pérdida de biodiversidad, etc.
- Por otro lado, el dinamismo relativo de las economías urbanas, industriales y de servicios, con un grado de consolidación aún insuficiente respecto a los países más desarrollados, se pone de relieve a través de los siguientes aspectos:
- En términos económicos, las economías urbanas concentran la mayor parte de la producción regional, aunque con un peso relativo inferior de las actividades industriales, en comparación con

Figura 2.5. DISTRIBUCIÓN DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS



Fuente: 10.000 empresas de Andalucía. Instituto de Fomento de Andalucía. 1998

Figura 2.5.1. Empresas industriales

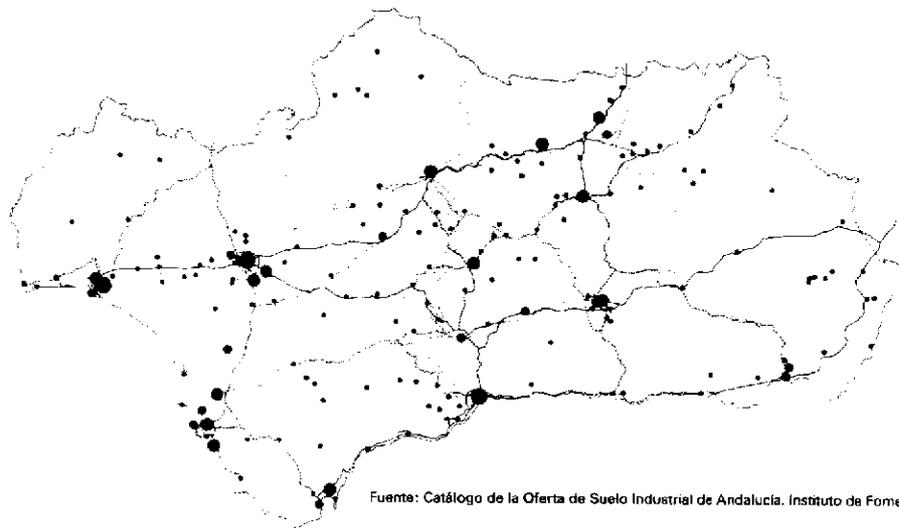
Facturación (en m/les. de pesetas)

- < 10.000.000
- 10.000.000 - 50.000.000
- 50.000.000 - 100.000.000
- > 100.000.000

Figura 2.5.2. Suelo industrial

Superficie (hectáreas)

- < 50
- 50 - 100
- 100 - 500
- > 500



Fuente: Catálogo de la Oferta de Suelo Industrial de Andalucía. Instituto de Fomento de Andalucía. 1993

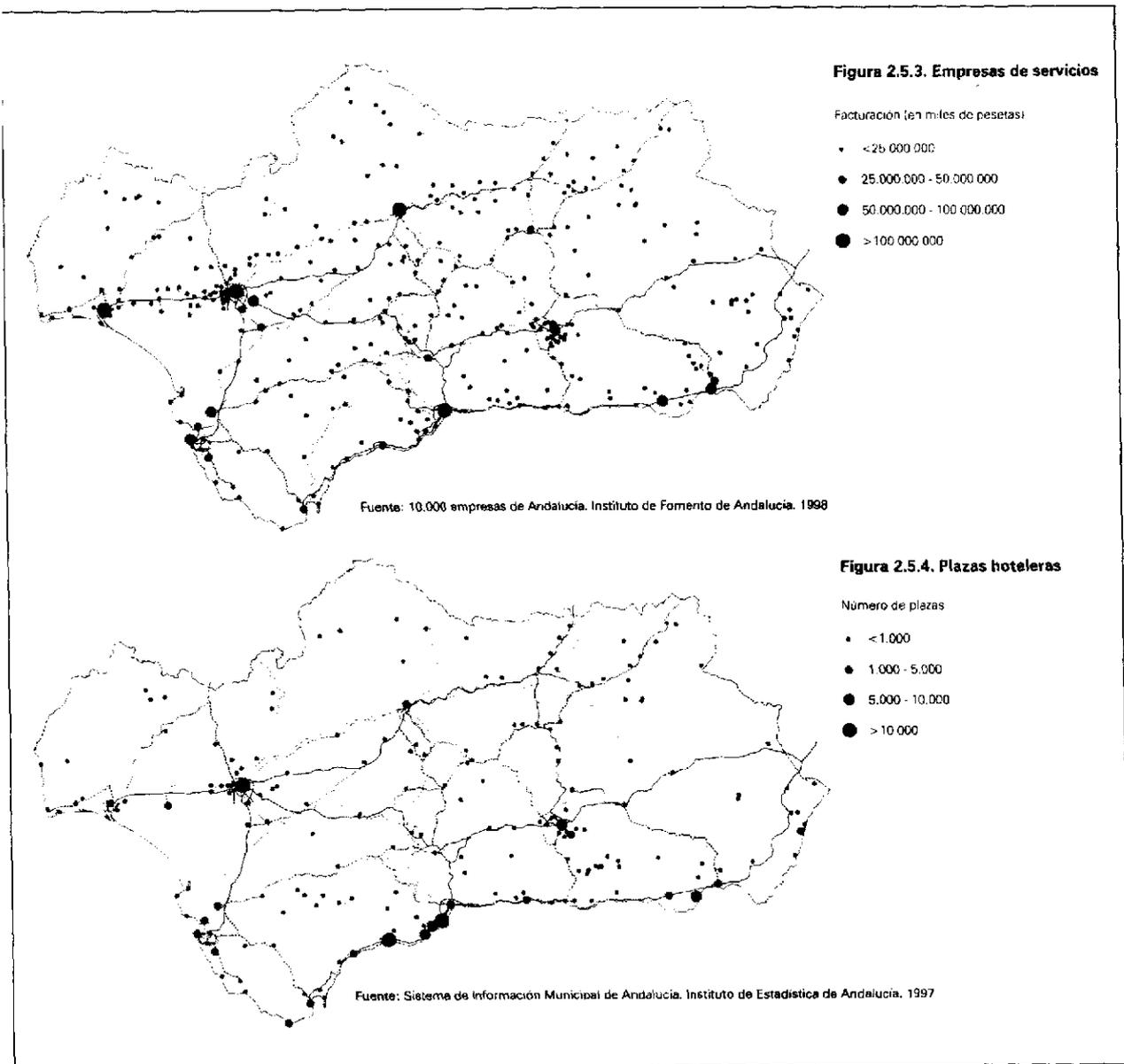
otras regiones europeas.

- En términos sociales, el crecimiento del empleo en estos sectores en las ciudades no es capaz aún de dar ocupación a las fuertes demandas de la población. Así, el crecimiento de las ciudades andaluzas ha ido acompañado de la consolidación de unas altas tasas de paro y de marginación social, superiores a la media nacional y europea.
- En términos territoriales, el rápido crecimiento de las economías urbanas ha supuesto una intensa transformación territorial y con problemas añadidos de presión sobre los recursos naturales y de congestión urbana que, a su vez, tienen efectos de deseconomías de escala.
- En términos ambientales, el crecimiento de las ciudades las ha convertido en los centros principales de consumo de recursos naturales, localizándose en ellas también, gran parte de los problemas e impactos ambientales.

Con respecto a los indicadores básicos de la economía andaluza en relación con el proceso de convergencia, la evolución reciente de Andalucía pone de relieve los siguientes aspectos fundamentales:

- El aumento del PIB regional ha sido bastante superior al nacional y al de la Unión Europea, lo que significa una contribución fundamental a la convergencia real.

- Con respecto a la ocupación prosigue el proceso de convergencia de Andalucía en relación al conjunto de la nación, aumentando el número de ocupados por persona en edad activa y disminuyendo, consecuentemente, la gran diferencia existente respecto al resto de España y la UE.
- Andalucía prosigue en una tendencia de aproximación importante al promedio nacional de renta y desarrollo en la actual etapa de recuperación. En este sentido el peso de Andalucía en el contexto de la economía nacional es evidente: es la primera Comunidad Autónoma en población (18,2% del total), la segunda en superficie (17,3% del total) y la tercera en aportación al PIB (12,4% en 1996).
- No obstante, la economía andaluza aparece dominada por la necesidad de reducir el todavía elevado desempleo que presenta. Andalucía tiene 33,1 ocupados por cada 100 habitantes de 16 o más años, mientras que el promedio nacional se sitúa en 39,5.
- Desde el punto de vista de los principales sectores productivos, Andalucía se muestra claramente como una Comunidad Autónoma de agricultura y servicios, especialmente turísticos, con índices de especialización máxima en estos sectores y mínima en industria.



2.2.3. Las áreas urbanas

El crecimiento de la población andaluza a lo largo del siglo, así como el trasvase de población desde las áreas rurales a las áreas urbanas, se ha realizado en un contexto de transformación de la base productiva regional, pasando de una estructura en la que predominaba el sector agrario a otra en la que predominan los sectores de servicios e industria. Este proceso ha supuesto, desde el punto de vista territorial, la concentración de población en el conjunto de las principales áreas urbanas que, en gran parte, coinciden con el de las principales ciudades históricas y, a la vez, capitales administrativas de cada provincia.

De esta forma, se ha configurado una red de ciudades de primer nivel (entre 100.000 y 700.000 habitantes) en paralelo al proceso de expansión urbana e integración funcional de la mayoría de ellas hacia los núcleos de su entorno, lo que ha ido conformando ámbitos metropolitanos. Su distribución en la región constituye uno de los elementos esenciales y diferenciadores de la estructura territorial andaluza.

Las áreas urbanas más importantes son las correspondientes a los nueve ámbitos territoriales de Sevilla, Málaga, Bahía de Cá-

diz-Jerez de la Frontera, Granada, Córdoba, Almería, Huelva, Jaén y Bahía de Algeciras. Estos ámbitos se encuentran en umbrales que se sitúan entre 200.000 y 1.100.000 habitantes. En cada uno de ellos se integran, junto a la ciudad principal, un conjunto de núcleos directamente vinculados por funciones y actividades comunes, que conforman procesos de aglomeración urbana y que, en algunos casos adoptan un funcionamiento característico de áreas metropolitanas. El caso de Córdoba es el único en que la expansión urbana se realiza, hasta el momento, dentro de su extenso término municipal.

La equilibrada distribución regional de estas áreas urbanas aparece como rasgo distintivo de Andalucía frente a otras regiones en que se ha producido la aparición de uno o dos grandes centros urbanos que polarizan el conjunto de su territorio. Se considera que este sistema polinuclear relativamente potente, y la consiguiente ausencia de macrocefalia urbana en Andalucía, aporta determinadas ventajas y desventajas a la estructura territorial regional, que pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

- Por una parte, favorece una distribución más equilibrada de la población en el territorio así como un mayor equilibrio en la

▼ Problemas, oportunidades y tendencias del sistema productivo

El desarrollo económico de Andalucía experimenta en los últimos años una tendencia de crecimiento paulatino, aunque relativamente intenso con relación a la media nacional. Sobre este escenario expansivo gravitan dos tipos de circunstancias contrapuestas, que perfilan los problemas y las oportunidades del sistema productivo.

Problemas:

- Debilidad general de la economía y vulnerabilidad frente a los cambios en los ciclos económicos.
- Perifericidad y lejanía a los grandes mercados, ámbitos de desarrollo y centros de decisión.
- Dependencia aún notable de producciones primarias no transformadas (agricultura, minería...)
- Peso escaso del sector industrial con problemas de competitividad por la insuficiente modernización e innovación tecnológica. La aportación industrial se polariza en los enclaves de grandes industrias (Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras) con escasa participación de un tejido industrial de pequeñas y medianas empresas
- Deficiencias en la cualificación del mercado de trabajo
- Debilidad y falta de madurez del tejido empresarial

- Atomización de las estructuras productivas, sin fuertes interrelaciones y sinergias

Oportunidades:

- Potencial de las pequeñas y medianas empresas para configurar un tejido empresarial maduro y competitivo
- Reforzamiento de importantes especializaciones productivas, especialmente en la agricultura y el turismo
- Potencialidades del desarrollo local y endógeno
- Creciente consolidación de sistemas productivos locales, fuente de diversificación productiva y de difusión territorial del desarrollo económico
- Elevado potencial humano, de cara a las estrategias de cualificación del mercado de trabajo
- Creciente mejora, tecnificación y extensión de las infraestructuras y equipamientos al servicio de las actividades productivas
- Ventajas comparativas de los factores de localización para numerosas actividades económicas

Tendencias y necesidades:

- Fortalecimiento de las especializaciones productivas: agricultura tecnificada y complementada con el desarrollo de la agroindustria, así como diversificación y modernización del sector turístico.
- Diversificación industrial e intensificación del papel de las pequeñas y medianas industrias.
- Consolidación y maduración de los sistemas productivos locales.
- Reconversión del mundo rural hacia nuevas opciones de desarrollo.
- Apoyo decidido a la innovación tecnológica y a la cualificación del mercado de trabajo como requisito indispensable para el necesario desarrollo industrial y la mejora de la competitividad de Andalucía.
- Apoyo a la consolidación de un tejido empresarial competitivo.
- Importancia creciente de las ciudades medias para la difusión territorial del desarrollo económico.

Indicadores socioeconómicos

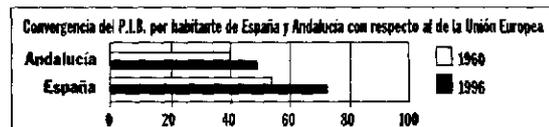
Áreas	Agrícola Interior	Litoral	Montaña	Urbana	Andalucía
Superficie (km ²)	23.147,3	7.152,6	45.598,2	11.672,1	87.570,3
Densidad de población en 1991 (hab/km ²)	58,2	115,0	25,7	308,2	79,3
Evolución población 1981-1991 (1981=100)	105,4	127,1	93,9	110,1	107,8
Población respecto Andalucía en 1991	19,4	11,9	16,9	51,8	100,0
% Población >65 años en 1991	12,4	10,1	15,4	10,7	11,7
% Población ocupada en agricultura en 1991	33,6	26,3	31,8	4,3	16,9
% Población ocupada en la industria en 1991	28,4	20,9	28,3	27,1	26,8
% Población ocupada en servicios en 1991	38,0	52,9	39,9	68,6	56,3
Tasa de desocupación en 1991 (%)	31,4	27,6	33,9	27,2	29,2
% zona industrial y comercial	17,2	16,4	4,4	62,0	100,0
Líneas telefónicas/1000 hab. en 1995	224,3	342,0	223,0	347,5	301,9
Consumo eléctrico en 1995 (Mwh/hab.)	2,2	2,9	1,7	3,2	2,7
Plazas hoteleras en 1995	11.352	143.072	24.261	121.413	300.098

Fuente: Sistema de Información Municipal de Andalucía 1995. Instituto de Estadística de Andalucía. 1995

Producto Interior Bruto y Población Ocupada de Andalucía respecto a España y la Unión Europea. Año 1994

	Andalucía	España	Europa 15
PIB por habitante (Ecus) (UE 15=100)	56	71	100
Población ocupada Agricultura (%)	13,4	10,2	5,6
Población ocupada Industria (%)	22,7	30,8	31,6
Población ocupada Servicios (%)	63,9	59,0	62,8
Tasa de desocupación (%)	34,7	24,4	11,4

Fuente: Eurostat. Regiones. IEA. Anuario Estadístico 1995.



Convergencia real de Andalucía

	1993	1994	1995	1996
Tasa de crecimiento real del PIB	-2,74	2,43	3,00	4,66
Índice relativo por habitante (Esp.=100)	70,2	70,3	70,2	71,4
Índice relativo por habitante (UE-15=100)	53,6	53,3	53,5	54,8

jerarquía del sistema urbano, a la vez que evita algunos de los problemas derivados de las diseconomías y externalidades generadas en la actualidad en las grandes concentraciones urbanas.

- Sin embargo, la no existencia de centros de tamaño suficiente para situarse en el contexto de las ciudades de primer nivel internacional, redundando en un menor grado de integración y competitividad de Andalucía en la economía mundial y europea.

De su carácter como principales centros urbanos y económicos de Andalucía se deriva que las áreas urbanas constituyen un ele-

mento clave para la configuración de la estructura básica de organización del territorio de la región y sobre ellas recae la responsabilidad fundamental para la adecuada integración económica y territorial de Andalucía, tanto internamente como con el exterior.

De ello se derivan, a su vez, otra serie de cuestiones de gran trascendencia:

- **Las áreas urbanas concentran la mayor parte de las actividades industriales y de servicios de la región:** los sectores industriales básicos, intermedios y finales, los sectores de mayor valor añadido, las actividades innovadoras y

▼ Caracterización demográfica y funcional de las áreas urbanas

En las áreas urbanas principales reside en la década de los noventa más del 50 por ciento de la población de Andalucía. Este porcentaje se ha duplicado prácticamente desde principios de siglo.

La mayoría de las áreas urbanas presentan tasas de crecimiento similares (entre el 40 y 50%) desde mediados de siglo a la década de los noventa, con la excepción de Jaén y Algeciras, bastante por debajo de los valores medios. En el periodo 1981-1991 se observa una mayor tasa de crecimiento demográfico de las áreas urbanas de menor tamaño (con la excepción de Jaén), lo que tiende a consolidar una red de ciudades principales en Andalucía en el horizonte del siglo XXI.

Entre las áreas urbanas existentes en Andalucía se pueden distinguir, de acuerdo a su evolución y grado de concentración de la población y las actividades económicas, tres tipos:

■ En un primer orden de importancia se encuentran las áreas urbanas de **Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz/Jerez**, con poblaciones totales entre los 500.000 y algo más de un millón de habitantes. Son áreas urbanas consolidadas en el siglo pasado, cuando ya alcanzaron el umbral de los cien mil habitantes.

■ En un segundo nivel figuran las áreas urbanas de **Granada y Córdoba**, ambas con poblaciones superiores a los 300.000 habitantes, y que estaban consolidadas como áreas urbanas a principios del siglo XX.

■ En un tercer nivel se encuadran el resto de áreas urbanas (**Bahía de Algeciras, Huelva, Almería y Jaén**), cuyas poblaciones oscilan entre los 175.000 y 225.000 habitantes. Son áreas de formación más reciente, ya que a principios del siglo XX aún tenían la consideración de ciudades medias.

Evolución de la población y la vivienda en las principales áreas urbanas

Niveles	Población					Viviendas					
	Población 1900	Población 1950	Población 1991	% población 1991 con respecto al total de And.	Incremento de población 1950-1991	Incremento de población 1961-1991	Número total de viviendas 1991	% con respecto al número de viviendas existentes en Andalucía	Viviendas iniciadas entre 1986 y 1995	Viviendas iniciadas entre 1986 y 1995, por 1.000 hab.	
Primer nivel	Sevilla	192.836	498.843	1.016.473	14,44	53,92	9,96	354.054	16,39	66.936	65,85
	Málaga	169.482	323.602	632.996	8,99	46,88	10,88	254.697	11,72	58.370	92,21
	Bahía de Cádiz-Jerez	204.013	302.437	565.090	8,03	45,48	7,87	170.837	7,86	37.881	67,04
	Subtotal	566.331	1.124.877	2.214.559	31,45	49,21	9,69	779.588	35,88	163.187	73,69
Segundo nivel	Granada	111.834	224.602	383.062	5,44	41,37	8,67	152.083	7,00	38.636	100,86
	Córdoba	58.275	160.347	302.154	4,29	46,93	7,54	102.762	4,73	18.248	60,39
	Subtotal	170.109	384.948	685.216	9,73	43,82	8,17	254.845	11,73	56.884	83,02
Tercer nivel	Bahía de Algeciras	79.720	160.893	220.107	3,13	26,90	10,86	74.682	3,44	14.910	67,74
	Huelva	47.100	93.223	200.780	2,85	53,57	11,39	75.314	3,47	20.119	100,20
	Almería	64.226	93.377	196.729	2,79	52,54	12,16	84.896	3,91	21.793	110,78
	Jaén	78.328	146.435	174.877	2,48	16,26	4,75	64.603	2,97	16.629	95,09
Subtotal	269.374	493.928	792.493	11,26	37,67	9,97	299.455	13,78	73.451	92,68	
Total	1.005.814	2.033.753	3.692.268	52,44	45,73	9,47	1.333.883	61,40	293.522	79,50	

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Viviendas. Varios años. Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Boletines Estadísticos. Varios años.

los servicios especializados alcanzan aquí sus mayores concentraciones y su mayor grado de diversificación (aunque con diferencias notables entre unas áreas urbanas y otras).

■ **Este peso en el aparato productivo regional no se corresponde, sin embargo, con un suficiente grado de desarrollo económico.** De hecho, el peso económico de las áreas urbanas andaluzas se relativiza de manera importante en comparación con otros hechos urbanos nacionales e internacionales. En ello influye, a la vez, el que (excepto los casos de Sevilla, Málaga y la Bahía de Cádiz-Jerez) la mayoría de estas áreas urbanas no compitan en el contexto de las grandes ciudades europeas, así como el escaso grado de interrelación económica que se produce entre el conjunto de las áreas urbanas andaluzas.

■ **Esta débil integración económica constituye, por tanto, el elemento clave de diagnóstico**, ya que de su fortalecimiento depende, en gran medida, la consolidación de Andalucía como espacio económico cohesionado. **Alcanzar una mayor integración económica entre el conjunto de las áreas urbanas es, sin duda, el requisito básico para dotar a la región de una adecuada organización territorial, y para favorecer una mayor competitividad en el exterior.**

■ El carácter de principales centros productivos y de consumo de las nueve áreas urbanas hace que se conviertan en los **nodos básicos de los sistemas de infraestructuras de relación y transporte** de la región, lo que refuerza sus funciones en

cuanto a la articulación territorial. Pese a ello, la posición geográfica y, sobre todo, el desarrollo de las principales infraestructuras de transporte determinan tanto funciones especializadas (sería el caso de Algeciras en relación al tráfico marítimo internacional, o Málaga en cuanto al transporte aéreo turístico), como diferentes niveles de accesibilidad.

■ **Las áreas urbanas son, también, los principales centros de demanda de recursos naturales** (agua, energía y materias primas), **productos transformados** (bienes intermedios y de consumo final), así como los principales enclaves en la **generación de residuos**. Ello supone que ejercen una función directiva sobre la utilización de gran parte de los recursos del resto del territorio regional (generando sistemas de aprovisionamiento cada vez más complejos), a la vez que se plantea la existencia de una problemática ambiental específica de las áreas urbanas: impacto sobre los recursos naturales (agua, atmósfera o suelo), deterioro de las condiciones ambientales, gestión de residuos urbanos e industriales, entre otros.

■ El desarrollo metropolitano es resultado de un intenso **crecimiento de los usos urbanos que se expanden desde la ciudad central hacia los núcleos rurales de su entorno**, descentralizando actividades industriales y de servicios, así como infraestructuras y sistemas territoriales. De ello se deriva una problemática territorial específica, en relación con la correcta integración entre los distintos asentamientos, y con la incidencia so-

▼ Las actividades productivas en las áreas urbanas

La equilibrada distribución territorial de las áreas urbanas principales de Andalucía se corresponde con una especialización productiva relativamente diversificada en las distintas ciudades.

En general, todas ellas se caracterizan por la existencia de complejos agroalimentarios de primer nivel, destinados a la transformación y comercialización de productos agrarios, ganaderos, forestales y derivados de la pesca de sus respectivas áreas de influencia (normalmente de ámbito provincial).

Algunas presentan especializaciones manufactureras compartidas. Se puede distinguir entre:

■ **Sectores manufactureros básicos** (producción de energía, refineries de petróleo y química básica, y fabricación de celulosa y pasta de papel). Se corresponden con las áreas urbanas de Huelva y Algeciras, donde se tienden a concentrar las principales industrias básicas existentes en Andalucía, aprovechando sus ventajas como recintos portuario-industriales bien comunicados con el exterior. Existen también producciones manufactureras básicas más especializadas en otras áreas urbanas (industrias metálicas en Córdoba y Bahía de Cádiz/Jerez; industrias químicas básicas en Sevilla). Estos ramos de actividad fueron promovidos por los poderes públicos en el periodo de los Polos de Desarrollo (años sesenta-setenta), y se encuentran actualmente en procesos de reajuste y expansión, con notable participación de la inversión privada.

■ **Otros sectores manufactureros.**

Se corresponden con las industrias militares y de material de transporte (automoción, naval y aeronáutica) de Bahía de Cádiz/Jerez, Sevilla y Granada, y con el complejo productivo del sector textil/confeción de Málaga y Sevilla. La mayoría de estas industrias fueron promovidas por Organismos públicos en los años 40-60, y se encuentran actualmente en proceso de reajuste.

■ **Orientaciones productivas relativamente recientes, asociadas a la incorporación de nuevas tecnologías y al creciente peso de las actividades de I+D en el sistema industrial.**

Las iniciativas más destacadas son la creación de parques tecnológicos en Málaga y Sevilla y las nuevas actividades implantadas en Bahía de Cádiz/Jerez, en los sectores de electrónica, informática y equipos eléctricos.

Junto a estas actividades manufactureras existen también otras especializaciones productivas diversas (materiales de construcción, química de consumo final, etc.) que tienden a concentrarse en estas áreas urbanas.

Sin embargo, globalmente considerada la estructura productiva de las áreas urbanas, aún siendo la más potente y diversificada de la región, presenta importantes debilidades (en cuanto al peso de las actividades industriales y las terciarias avanzadas) en comparación con la base productiva de otras áreas urbanas españolas y europeas.

Grado de diversificación y presencia de actividades económicas en las áreas urbanas, según tamaño y etapa de desarrollo

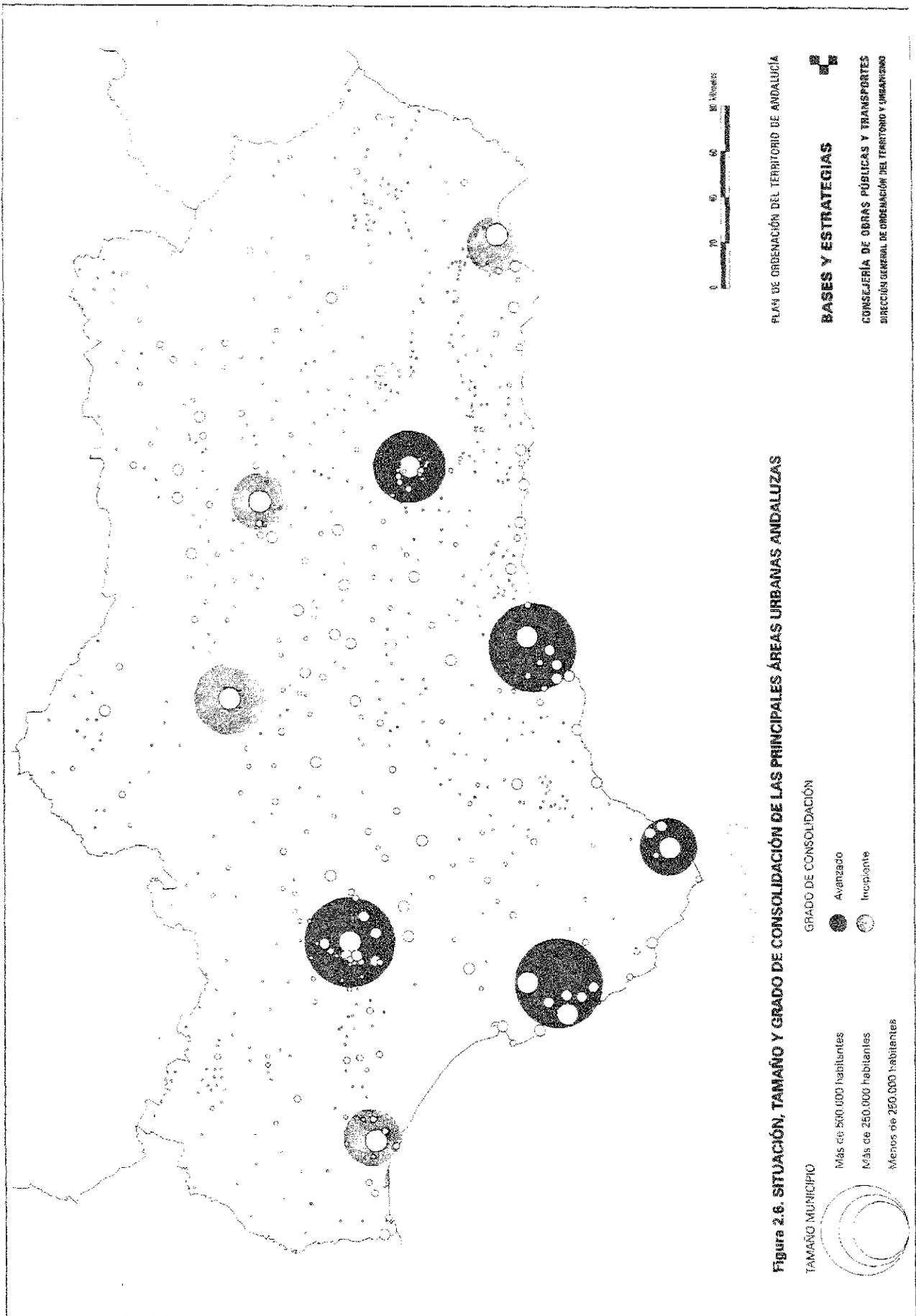
	Inferiores a 200.000 habitantes. Desarrollo posterior al año 1950 (1)				Superiores a 200.000 habitantes. Desarrollo anterior al año 1950			Sup. a 500.000 habitantes. Desarrollo anterior al año 1950	
	Algeciras	Huelva	Jaén	Almería	Cádiz/Jerez	Córdoba	Granada	Málaga	Sevilla
Complejos agroalimentarios	Débil	Media	Media	Media	Elevada	Elevada	Elevada	Elevada	Elevada
Complejos de industrias básicas	Elevada	Elevada	Débil	Media	Débil	Media	Débil	Débil	Media
Complejos de industrias de bienes de equipo	Débil	Débil	Débil	Débil	Elevada	Media	Débil	Media	Elevada
Sectores de tecnologías avanzadas	Débil	Débil	Débil	Débil	Media	Débil	Débil	Elevada	Elevada
Departamentos universitarios y centros públicos de I+D	Débil	Débil	Débil	Débil	Media	Media	Elevada	Elevada	Elevada
Actividades relacionadas con el sector transportes	Elevada	Media	Débil	Media	Media	Media	Media	Elevada	Elevada
Instalaciones culturales y de ocio de rango superior	Débil	Media	Débil	Débil	Media	Media	Elevada	Elevada	Elevada
Servicios administrativos	Débil	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Elevada

(1) Estas áreas urbanas sólo superan los 100.000 habitantes a partir de dicha década

Áreas urbanas principales. Población ocupada 1991

	Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	Total	% respecto a la población ocupada	Total	% respecto a la población ocupada	Total	% respecto a la población ocupada	Total	% respecto a la población ocupada
Algeciras	3.451	6,41	8.971	16,57	7.243	13,46	34.050	63,27
Almería	7.175	12,49	5.492	9,56	6.955	12,11	37.801	65,83
Cádiz/Jerez	6.170	4,53	24.419	17,92	13.617	9,99	92.074	67,56
Córdoba	2.870	3,48	14.083	17,09	6.561	7,96	58.873	71,46
Granada	3.898	3,71	12.856	12,23	10.840	10,31	77.530	73,75
Huelva	5.758	10,08	10.632	18,62	6.486	11,36	34.219	59,93
Jaén	4.341	8,78	8.863	17,92	4.969	10,05	31.285	63,26
Málaga	3.762	2,18	23.741	13,77	18.725	10,86	126.144	73,18
Sevilla	8.536	3,01	50.931	17,99	29.890	10,56	193.796	68,44
Total áreas urbanas principales	45.961	4,61	159.988	16,05	105.286	10,56	685.772	68,78
Andalucía	312.713	16,91	263.498	14,25	219.658	11,88	1.041.502	56,33

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Vivienda, 1991.



▼ Las infraestructuras de relación de las áreas urbanas

Las importantes inversiones en infraestructuras permitirán una completa integración por carretera (principal modo de transporte) entre el conjunto de áreas urbanas principales andaluzas y de éstas con el exterior, en el horizonte del siglo XXI.

Sin embargo, considerando su posición geográfica (litoral o interior) y su importancia como centros urbanos y económicos regionales, se pueden distinguir diferentes grados de dotación en infraestructuras de relación :

■ Cuatro áreas urbanas principales (Almería, Bahía de Cádiz/Jerez, Málaga y Sevilla) actúan como intercambiadores entre los modos de transportes por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo.

De ellas, Sevilla y Málaga tendrán a corto-medio plazo un peso específico superior por situarse en las mismas los orígenes de sendas líneas ferroviarias de alta velocidad, por la mayor importancia internacional de sus aeropuertos y por su función como centros de telecomunicaciones.

■ Las otras dos áreas urbanas litorales (Huelva y Bahía de Algeciras) no disponen de aeropuertos propios, debiendo usar los situados en las proximidades (Faro/Sevilla y Jerez/Gibraltar). Además, Bahía de Algeciras destaca singularmente como principal puerto comercial en relación con el tráfico marítimo internacional, lo que contrasta con la debilidad de sus enlaces por carretera y ferrocarril con el interior de Andalucía y la península.

Tienen menor importancia relativa como intercambiadores entre distintos modos de transporte las áreas urbanas interiores (Granada, Córdoba y Jaén). No obstante, estas tres áreas destacan a escala regional por ser encrucijadas de las redes viarias de gran capacidad de conexión interna y con el exterior. Asimismo, Granada y Córdoba disponen de aeropuertos propios; además, Córdoba tiene como potencialidad singular el constituir la encrucijada futura de los sistemas de alta velocidad ferroviaria y de carreteras de gran capacidad.

Dotaciones de infraestructuras de transportes y telecomunicaciones en las áreas urbanas principales

	Almería	B. de Cádiz-Jerez	B. de Algeciras	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	
Centro internacional de telecomunicaciones								●	●	
Puerto comercial	●	●	●			●		●	●	
Aeropuerto	Red internacional							●	●	
	Red comunitaria								●	
	Red regional	●	●		●	●				
Transporte intermodal	Cent. de actividad logística									
	▼ actual									
	▼ previsto			●				●	●	
	Centro de transporte de mercancías									
	▼ actual							●	●	
	▼ previsto	●	●		●	●	●	●		
Antena alta velocidad		●				●				
Red de interés regional	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Enlaces red viaria de gran capacidad	▼ actual	1	1	-	2	3	1	3	1	4
	▼ en ejecución	2	1	2	1	1	1	-	2	1

bre los espacios rurales y naturales que se ven afectados por el crecimiento urbano, lo cual refuerza el papel de la planificación territorial subregional como complemento de la planificación urbanística local, que aporte el entendimiento de los vínculos que se establecen entre la ciudad y el territorio en aspectos como la gestión de los recursos naturales, las zonas verdes y espacios libres, la ordenación del espacio rural o de las infraestructuras.

■ La concentración de población en las áreas urbanas hace que de ellas dependa la **calidad de vida y el bienestar social** de una parte importante de la población andaluza. Las dificultades del aparato productivo para absorber los contingentes de población en edad activa hacen que el desempleo sea un rasgo estructural de las áreas urbanas andaluzas. Por su parte, la dotación de equipamientos y servicios públicos de las áreas urbanas presenta una clara dualidad: concentran la mayor parte de las dotaciones especializadas de nivel superior, pero, por el contrario, el rápido crecimiento de las demandas de servicios dificulta un adecuado nivel de dotación en determinados servicios básicos. La problemática social de las áreas urbanas es también, por tanto, un hecho territorial específico, marcado por la dualidad social y espacial de las ciudades, y por la importancia relativa que adquieren los fenómenos de marginación social y desempleo. Estos hechos refuerzan la consideración que han de tener las **estrategias sobre habitabilidad y calidad de vida en las ciudades**, pues son las que tienen un efecto más directo sobre la percepción del bienestar por los ciudadanos.

▼ Cooperación territorial y supramunicipal en las áreas urbanas

El proceso de organización administrativa de las principales áreas urbanas como Entes Metropolitanos propiamente dichos o bien como Mancomunidades con distintos objetivos, tiene, actualmente, una desigual incidencia. Los ámbitos más consolidados son la Bahía de Cádiz y la Bahía de Algeciras. Otros ámbitos donde se están produciendo importantes avances en esta dirección, son las áreas urbanas de Granada, Málaga y Sevilla.

La redacción de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y de Planes Intermodales de Transporte, así como la creación de mancomunidades para la gestión del ciclo del agua o los residuos sólidos urbanos, son oportunidades que pueden permitir reforzar estos procesos de cooperación supramunicipal a corto-medio plazo.

2.2.4. El litoral

Las áreas litorales andaluzas aparecen, junto a las anteriores, como el ámbito en el que mayores transformaciones se han producido en las últimas décadas, debido a su directa participación en los principales procesos de modernización de la economía regional, debido a que acogen los sectores más dinámicos y productivos de la región: agricultura intensiva y turismo.

▼ La relación económica con el exterior de las áreas urbanas

Las principales áreas urbanas son, junto con el litoral, los ámbitos mejor integrados económicamente con el exterior, en lo que inciden diversos aspectos:

■ La **localización de sectores de actividad industrial** destacando especialmente determinadas industrias básicas y el sector agroalimentario:

- Las áreas metropolitanas de Huelva y Algeciras sobresalen por la existencia de complejos de industrias básicas unidos a enclaves de abastecimiento energético, que atraen a las grandes industrias mundiales de sectores como la química básica e intermedia o la transformación de minerales metálicos.

- Por su parte, las áreas metropolitanas de Bahía de Cádiz-Jerez y, en menor medida, las de Sevilla y Jaén destacan por la implantación de industrias nacionales y extranjeras en sectores de material de transporte y componentes de automoción y electrónicos.

■ La **concentración de una serie de funciones terciarias directivas**, que tendrán un papel cada vez más significativo para la integración económica con el exterior:

- Málaga y Sevilla poseen Parques Tecnológicos, donde se localizan un gran número de centros públicos y departamentos de empresas de investigación, estando especializado el de Málaga en los sectores de microelectrónica, informática y telecomunicaciones.

- La paulatina implantación de campus universitarios y parques empresariales en el resto de las principales áreas urbanas y la existencia, al igual que en los dos casos anteriores, de un patrimonio cultural especialmente rico, convierten a estas áreas en lugares igualmente atractivos para la implantación de modernos sectores industriales y de servicios.

- La oferta del turismo urbano y cultural de las grandes ciudades

andaluzas se está incorporando progresivamente a los circuitos turísticos internacionales, favorecida por la singularidad y riqueza del patrimonio histórico de algunas ciudades, donde se funden y entremezclan las culturas árabes y europeas (especialmente de Granada, Córdoba y Sevilla), estrechamente vinculadas a Iberoamérica (Cádiz, Huelva, etc.) y por la creación de modernas instalaciones de cultura y ocio en todas ellas (parques temáticos, campos de golf o centros culturales y de espectáculos de primer nivel).

■ El **sector transportes y comunicaciones** presenta importantes oportunidades derivadas de las funciones de Andalucía como centro internacional para los flujos entre los bordes meridionales de las regiones europeas de los arcos Atlántico y Mediterráneo, y entre Europa y África:

- El puerto de Bahía de Algeciras desempeña una función clave en el tráfico intercontinental de mercancías en contenedores y pasajeros. Función que se verá reforzada por la actual tendencia al incremento de las relaciones comerciales de Europa con los países en vías de desarrollo del Norte de África, así como por los masivos flujos de viajeros y mercancías de la futura conexión fija a través del Estrecho de Gibraltar, y por la reciente entrada en funcionamiento del transporte internacional de productos energéticos (gasoducto Magreb-Europa y red eléctrica).

- Sevilla y Málaga desempeñan el papel de centros intermodales de los grandes ejes e infraestructuras de transporte que conectan a España con Europa, como terminales y enlaces con la alta velocidad ferroviaria europea, aeropuertos internacionales, y centros internacionales de telecomunicaciones.

■ **Otras funciones** de integración con el exterior las cumplen las redes aeroportuaria y portuaria andaluzas, ubicadas en las otras áreas urbanas principales.

▼ Los procesos de desarrollo urbano

El diagnóstico sobre el conjunto de los asentamientos urbanos andaluces ha de incorporar, necesariamente, además de su consideración global a escala regional, el análisis de los procesos de crecimiento y formación de las ciudades. Ello es así por cuanto la organización y funcionamiento de los espacios urbanos tiene evidentes repercusiones, no sólo internas, sino también en la escala regional, al menos, en los siguientes aspectos:

■ La capacidad de las ciudades para interrelacionarse entre ellas y dar lugar a un funcionamiento integrado en el ámbito regional, es decir, para conformar un sistema de ciudades.

■ La capacidad para influir en el desarrollo económico global de la región, especialmente en los sectores industriales y de servicios.

■ Los niveles de calidad de vida de los ciudadanos/as.

■ Los balances ecológicos globales de la región y las condiciones medioambientales del conjunto del territorio.

Las ciudades andaluzas han seguido una evolución caracterizada por la intensidad de las transformaciones acaecidas a partir de los años 60, como resultado de la progresiva concentración de población y actividades productivas. Este crecimiento urbano plantea una serie de problemas y deseconomías producto de la inexistencia de un modelo previo de planificación. Los avances conseguidos a partir de la nueva generación de planeamiento urbanístico de los años 80 han corregido parte de tales tendencias, pese a lo cual, en la actualidad es necesario incorporar nuevas perspectivas que afronten la realidad de un espacio urbano intermunicipal que es el contexto inexcusable para abordar la mayor parte de las oportunidades y problemas de la organización de las ciudades. En este sentido, es necesario tomar en consideración la tendencia reciente a una clara estabilización demográfica de las ciudades andaluzas, en paralelo a la reducción de los flujos de población desde las áreas rurales, pese a lo cual, continúan intensificándose los procesos de crecimiento urbano. Ello se explica tanto por la necesidad de dar respuesta a las nuevas demandas económicas y sociales de las ciudades, como a la mejora de las condiciones de movilidad y accesibilidad.

Estos procesos de desarrollo urbano han de ser entendidos, necesariamente, más que como mera actividad constructiva, como oportunidades para crear y ordenar la ciudad, abarcando no sólo los aspectos físicos y formales, sino

también los funcionales (condiciones de competitividad de las ciudades) y sociales (superación de la dualización social, integración de las periferias urbanas, etc.). Las principales áreas urbanas de Andalucía y las áreas litorales son, lógicamente, los ámbitos en los que se ha concentrado el crecimiento urbano. En el caso de las ciudades medias interiores y los asentamientos rurales, la dimensión de los procesos de crecimiento urbano es de mucha menor entidad y presenta características claramente diferenciadas.

Las principales cuestiones a abordar con relación a los procesos de desarrollo urbano son por tanto:

■ La creación de áreas urbanas integradas funcionalmente, que rebasan los límites administrativos municipales y que, sin embargo, hasta la reciente formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, no han contado con iniciativas de ordenación ni estructuras de gestión territorial adaptadas a tal realidad por lo que se dificulta la obtención de un orden territorial coherente.

■ La cada vez mayor dimensión y complejidad de los sistemas generales e infraestructuras (de transportes y comunicaciones, de abastecimiento y depuración de agua, energéticos, de gestión de residuos, etc.) que, igualmente, requieren de sistemas supramunicipales de gestión.

■ Los procesos de implantación y funcionamiento de las actividades productivas —suelo industrial y terciario— en los que se observan claras tendencias de descentralización desde las ciudades centrales hacia los núcleos del entorno, lo que redundará en la formación de un espacio económico también de carácter supramunicipal.

■ La existencia de una problemática común en materia de vivienda y suelo, en la que han de destacarse aspectos como la deficiente dotación de servicios y equipamientos y de niveles de urbanización, la segregación social de zonas urbanas o el deterioro de la calidad de vida y el paisaje urbano tanto dentro de la ciudad como con relación a los espacios rurales del entorno.

■ La creación de unas especiales condiciones ambientales —el medio ambiente urbano— resultado de la concentración de gran parte de los principales impactos ambientales regionales (contaminación de la atmósfera y las aguas, congestión del tráfico, generación de residuos, deterioro de ecosistemas naturales, transformación del medio rural, etc.).

Todo ello se traduce en que, en la actualidad, el litoral andaluz constituye el espacio en el que se asientan los sectores y actividades más competitivos desde el punto de vista económico, a la vez que afronta importantes problemas de ordenación espacial y gestión de los recursos naturales que pueden llegar en ocasiones a cuestionar la perdurabilidad del modelo de desarrollo a medio y largo plazo.

Los principales procesos de transformación que deben ser tenidos en cuenta son los siguientes:

■ **El rápido crecimiento de la población y la consiguiente dinámica de crecimiento urbano.**

No debe olvidarse que en el litoral se encuentran cinco de las nueve áreas urbanas andaluzas antes analizadas, así como que en él se han registrado intensos procesos de urbanización, vinculados fundamentalmente a la actividad turística, que han dado lugar a ámbitos especializados como la Costa del Sol y, en general, a la consolidación de un potente sistema urbano en el conjunto de la franja litoral.

■ **La implantación de algunas de las funciones y actividades principales del sistema productivo regional: puertos y complejos energéticos e industriales básicos, turismo o nuevas agriculturas.**

Este proceso ha venido favorecido por la potenciación de la posición del litoral en los sistemas y rutas del transporte internacional (punto neurálgico de tránsito entre el Atlántico y el Mediterráneo, entre Europa y África), por su función para el abastecimiento energético nacional y europeo, y por la reciente valoración de sus condiciones físico-naturales para el desarrollo de sectores básicos fundamentales en la economía regional como son el turismo y las nuevas agriculturas.

Así pues, el conjunto del litoral ha de ser considerado como un espacio estratégico desde el punto de vista del desarrollo de las actividades productivas a nivel regional.

■ **La intensidad de la competencia entre los usos del suelo,** resultado en gran medida de los dos procesos antes mencionados de crecimiento urbano y de las actividades productivas.

Este proceso se pone en relación con el carácter reciente y acelerado de la transformación de las áreas litorales, determinado por la presencia de sectores y actividades con tendencias fuer-

temente expansivas que compiten en un territorio de extensión limitada.

Este hecho, y que el crecimiento de las actividades y los usos del suelo se haya realizado sin atender a unos criterios previos de ordenación territorial, hacen que el litoral sea, en la actualidad, un espacio sometido a importantes conflictos por el uso del suelo y los recursos naturales, (principalmente agua) que necesitan resolverse para garantizar su viabilidad productiva.

■ **También, como consecuencia del carácter reciente de estas transformaciones, existe un cierto desequilibrio entre el desarrollo alcanzado por las actividades productivas y las dotaciones de infraestructuras y servicios.**

Un ejemplo claro es el de las infraestructuras de transporte que, aunque han alcanzado un elevado desarrollo en las funciones de relación exterior (puertos comerciales, abastecimiento energético, aeropuertos internacionales), sin embargo presentan insuficiencias en cuanto a las funciones de articulación interna de la propia franja litoral (en la actualidad carece de continuidad en la red viaria de alta capacidad y no cuenta con un eje ferroviario) y con el resto de la región. En ello influye, además, y especialmente en el caso de las áreas litorales mediterráneas, las dificultades y limitaciones impuestas por el medio físico y, en concreto, por la barrera montañosa de las sierras penibéticas.

■ **En directa relación con el mencionado proceso de competencia e intensificación de la ocupación del territorio, las áreas litorales se caracterizan, también, por presentar, en ocasiones, un elevado grado de presión sobre los recursos naturales y las condiciones ambientales del medio.**

La fragilidad ecológica propia del medio costero y la elevada demanda de recursos hacen que, como se indicaba al principio, determinados ritmos de explotación de los recursos naturales y las consiguientes alteraciones del medio, puedan llegar a cuestionar la perdurabilidad del modelo de desarrollo económico a medio y largo plazo.

Recursos como el agua desempeñan, aquí, un papel estratégico y a la vez limitante para el desarrollo, tanto de las actividades urbanas como, especialmente, para la agricultura. El desequilibrio entre la oferta y la demanda de recursos se traduce en problemas de sobreexplotación y deterioro de la calidad de buena parte de los acuíferos costeros, y en conflictos por el aprovechamiento de los recursos superficiales procedentes de las sierras próximas.

La incidencia de la urbanización y las actividades productivas sobre el medio costero aparece, igualmente, como un factor importante para mantener la potencialidad de desarrollo de la actividad turística.

Desde el punto de vista del uso del territorio, y a pesar de su exigua superficie, el litoral concentra un potente sistema de ciudades medias y cinco de las nueve principales áreas urbanas andaluzas. A ello hay que sumarle el impacto que sobre la gestión de los recursos naturales tiene la presencia de importantes continuos urbanizados en áreas turísticas especializadas (Costa del Sol) o en torno a las nuevas agriculturas (Campo de Dalías, Costa de Huelva), así como los vertidos generados por complejos portuario-industriales especializados en sectores básicos y en la producción y distribución de energía.

El deterioro de las playas, que requieren costosas operaciones de regeneración y mantenimiento, del paisaje costero, especialmente en ámbitos urbanos de alta densidad, así como los impactos sobre la calidad de las aguas y de los ecosistemas marinos, constituyen aspectos que redundan en una descapitalización del patrimonio turístico y económico del litoral andaluz.

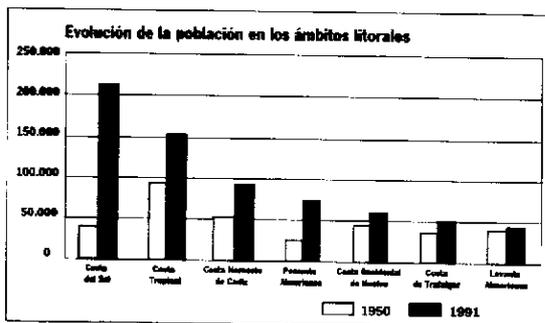
Por ello, las perspectivas de futuro de la costa andaluza dependerán en gran medida del mantenimiento de la riqueza paisajística y el uso sostenible de los recursos naturales, de manera que no se produzca su deterioro por el elevado dinamismo de crecimientos urbanos y actividades económicas como el turismo o la agricultura intensiva.

Este conjunto de procesos y tendencias de transformación del lito-

▼ **Evolución demográfica del litoral**

Este área presenta la evolución demográfica más positiva de Andalucía en la segunda mitad del siglo veinte. En dicho periodo ha duplicado su población, que alcanza aproximadamente los 700.000 habitantes (excluyendo las aglomeraciones urbanas litorales).

Otros rasgos característicos de la población que vive en el litoral son la presencia de un porcentaje de población joven (inferior a 15 años) superior a la media regional, la presencia de un porcentaje minoritario pero significativo de población extranjera residente, y la existencia de fuertes fluctuaciones estacionales de la población residente. Durante el verano la población litoral se triplica debido a su especialización turística.



▼ **Evolución demográfica del litoral**

Este área presenta la evolución demográfica más positiva de Andalucía en la segunda mitad del siglo veinte. En dicho periodo ha duplicado su población, que alcanza aproximadamente los 700.000 habitantes (excluyendo las aglomeraciones urbanas litorales).

Otros rasgos característicos de la población que vive en el litoral son la presencia de un porcentaje de población joven (inferior a 15 años) superior a la media regional, la presencia de un porcentaje minoritario pero significativo de población extranjera residente, y la existencia de fuertes fluctuaciones estacionales de la población residente. Durante el verano la población litoral se triplica debido a su especialización turística.

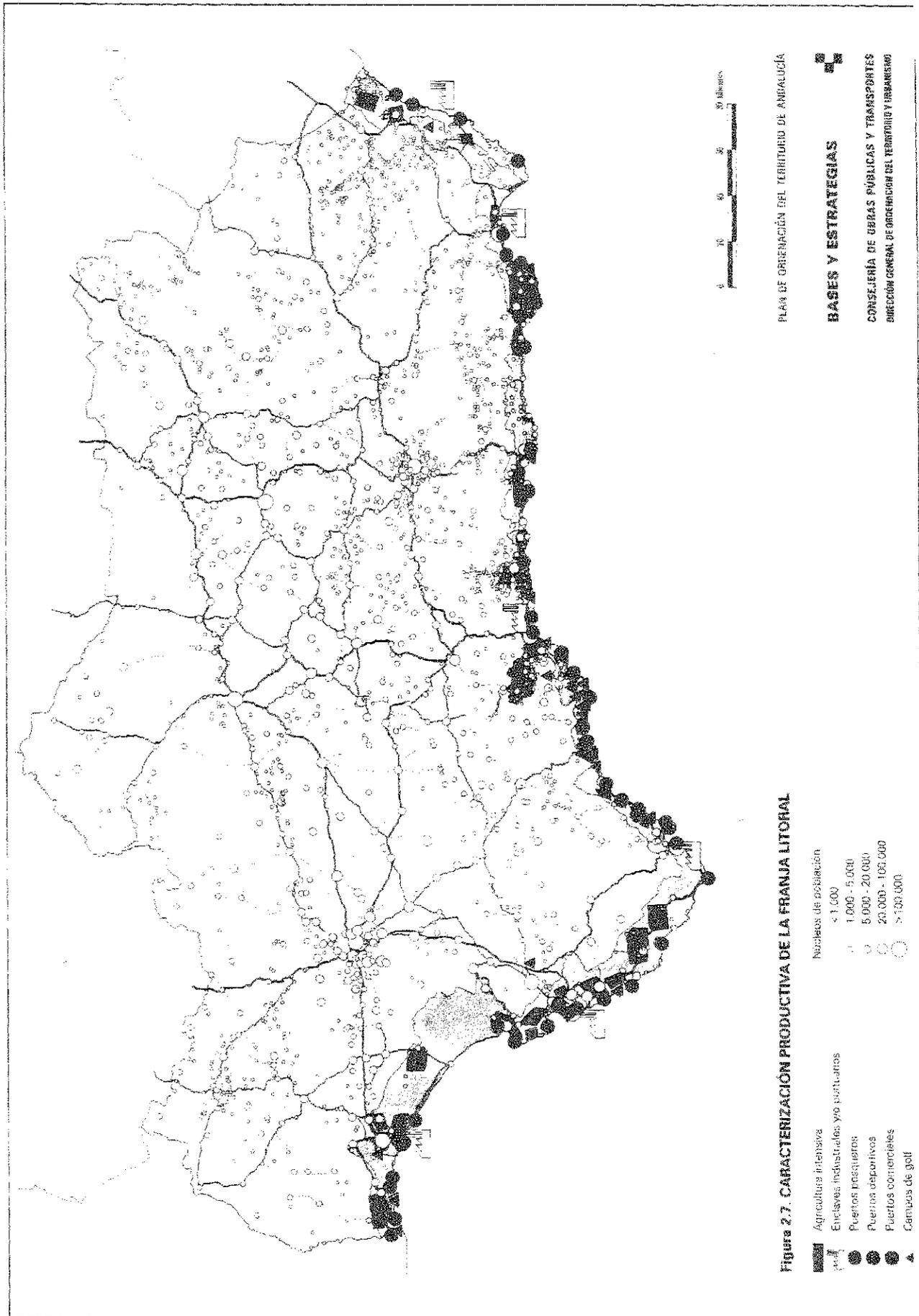
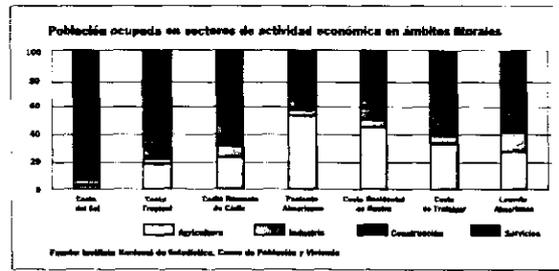


Figura 2.7. CARACTERIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA FRANJA LITORAL

▼ Caracterización socioproductiva del litoral

Las áreas litorales se diferencian nitidamente de las situadas en el interior de Andalucía por la formación de sistemas productivos locales, organizados en torno a la agricultura intensiva, la pesca, y el turismo. Destaca especialmente el bajo grado de industrialización. La excepción la constituyen los enclaves portuarios de industrias básicas, asociados a las grandes ciudades y las localidades de Carboneras, Villaricos y Motril.

Las áreas donde los cultivos bajo plástico tienen mayor extensión (Poniente Almeriense, Costa Occidental de Huelva y Costa Noroeste de Cádiz) coinciden con aquellas comarcas donde se mantienen elevados porcentajes de población ocupada en la agricultura, superiores a la media regional. En el otro extremo se encuentra la Costa del Sol, especializada en el sector turístico y de ocio. En una situación intermedia, con especializaciones mixtas, se encuentra el resto de la franja litoral.



Equipamientos turísticos de los ámbitos litorales

Ámbitos	Establecimientos hoteleros				Campamentos			
	Nº		%		Nº		%	
	total	respecto al total	plazas	respecto al total	total	respecto al total	plazas	respecto al total
Costa del Sol	136	6,31	22.991	14,33	11	7,43	8.460	9,63
Costa Tropical	104	4,82	5.630	3,51	13	8,78	5.125	5,83
Costa Occidental de Huelva	35	1,62	2.660	1,66	6	4,05	6.286	7,15
Costa de Trafalgar	50	2,32	1.599	1,30	12	8,11	5.938	5,73
Costa Noroeste de Cádiz	38	1,76	2.277	1,42	2	1,35	1.349	1,54
Levante Almeriense	91	4,22	3.968	2,47	5	3,38	4.459	5,07
Poniente Almeriense	19	0,88	1.888	1,18	6	4,05	3.657	4,16
Total de los ámbitos litorales (A)	473	21,94	41.013	25,57	55	37,16	34.374	39,12
Total de Andalucía (B)	2.156	100,00	160.386	100,00	148	100,00	87.875	100,00

Fuente: Dirección General de Turismo. Junta de Andalucía, 1995.

Cultivos protegidos

Área	Hectáreas
Costa de Huelva	11.930
Costa de Cádiz	6.385
Costa de Málaga	1.950
Costa de Granada	1.755
Costa de Almería	23.140
Total de los ámbitos litorales	45.160
Total de Andalucía	60.330

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca, 1994.

▼ Caracterización físico-ambiental del litoral

La franja litoral se diferencia del resto de las áreas, por dos hechos principales: constituir un ecosistema singular y original y poseer potencialidades productivas propias.

Las características propias del litoral como ecosistema son:

- Abarca una franja de contacto entre ecosistemas marinos y terrestres diversos, en estrecha relación, en cada tramo de costa.
- Presenta productividades biológicas más altas que las producciones medias de biomasa de las áreas interiores.
- Posee una enorme fragilidad paisajística natural, ya que cualquier modificación antrópica del medio afecta al funcionamiento general del ecosistema.
- Tiene una continuidad espacial en su funcionamiento como ecosistema,

existiendo diversas unidades terrestres y marinas con funciones propias (dunas y arenales, acantilados, ramblas y estuarios...) que se complementan con las unidades limítrofes en los procesos de formación de la franja litoral.

Dentro de la franja litoral se pueden, a su vez, diferenciar tres subunidades desde el punto de vista de la gestión de los recursos naturales, en función fundamentalmente de las diferencias derivadas de la gradación climática en sentido oeste-este (de mayor humedad a mayor aridez), y de la distinta composición geológica y de los suelos:

- Litoral atlántico.
- Litoral mediterráneo occidental.
- Litoral mediterráneo oriental.

Principales usos del suelo en las diferentes unidades litorales

Principales usos productivos del suelo	% respecto a la superficie total de cada uso productivo a nivel regional			
	Litoral Atlántico	Litoral Mediterráneo Occidental	Litoral Mediterráneo Oriental	Subtotal
Cultivos protegidos o de primor	30,36	6,14	38,36	74,85
Cultivos subtropicales	1,13	45,09	3,79	50,01
Vid (uva de mesa)	10,18	9,96	14,55	34,69
Citricos	11,53	15,99	2,28	29,80
Vid (pasas)		29,77		29,77
Vid (vino)	16,51	2,01		18,52
Eucaliptal	13,53	0,12		13,65
Frutales clima templado-frío	7,51	5,60	0,36	13,47
Coníferas	9,49	2,07	0,12	11,69
Almendro	0,58	6,92	2,06	9,56
Cereales pienso y grano	3,95	1,17	0,27	5,39
Cultivos industriales	4,47	0,70		5,17
Alcornocales/encinares	3,05	1,08	0,01	4,14
Olivar (aceite)	0,29	1,50	3,02	1,81
Olivar (aceituna de mesa)	1,15	0,18	3,45	1,77
Dehesas/Matorral med	0,71	3,02	0,01	0,74
Total (hectáreas)	397.563	216.176	216.020	829.759

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Agricultura y Pesca.

▼ La relación económica del litoral con el exterior

La franja litoral aparece como uno de los territorios mejor integrados económicamente con el exterior, en función de la localización en dicha área de sectores económicos muy especializados, y de fuerte vinculación con la economía internacional.

■ El sector turístico es uno de los que mayor aportación realiza en cuanto a la integración económica con el exterior. La especialización turística del litoral andaluz presenta dos grandes tendencias:

- El área de la Costa del Sol de Málaga ha alcanzado una potente consolidación de este sector y se mantiene en las últimas décadas como uno de los principales destinos del turismo mundial

- Otras zonas del litoral de Almería, Cádiz, Granada y Huelva se están consolidando como nuevos centros turísticos nacionales e internacionales, basados en una oferta y un medio ambiente de gran calidad, y en la progresiva mejora de su accesibilidad.

■ La agricultura intensiva bajo plástico es el otro sector estratégico en la integración económica del litoral con el exterior, debido a la exportación de productos fuera de temporada (principalmente cultivos hortofrutícolas) que

abastecen al mercado europeo.

- Las principales áreas donde se concentra esta especialización productiva en Andalucía son el Poniente de Almería y la Costa Occidental de Huelva.

- El resto de ámbitos litorales (excepto la Costa del Sol, de especialización turística) tienden a buscar más recientemente orientaciones productivas para exportar al mercado europeo. Ello ha hecho que se extiendan las agriculturas intensivas por el resto del litoral, existiendo otras áreas especializadas en estas producciones en la Costa Noroeste de Cádiz, en la Costa Tropical, y en el Levante Almeriense.

- Sus perspectivas a corto-medio plazo son favorables, especialmente en las áreas donde se está produciendo una paulatina mejora en la modernización de las explotaciones y en la cualificación de las producciones, a fin de competir con terceros países que están adoptando estas especializaciones productivas. La proximidad al mercado europeo es, en este sentido, una ventaja añadida a favor de Andalucía.

ral andaluz permite diferenciar, desde la perspectiva territorial, varios tipos de ámbitos:

■ **Las áreas turísticas especializadas**, con un distinto grado de consolidación, y cuyo modelo más significativo es el de la Costa del Sol. Por su importancia económica (concentra el complejo turístico internacional más maduro y diversificado de la región) y sus características territoriales (configurando un modelo singular de continuo urbano costero), este ámbito requiere una consideración particularizada desde la política territorial regional.

El volumen de población residente supera los 200.000 habitantes, con la particularidad de que en la temporada veraniega multiplica sus efectivos. La especialización turística marca, por otra parte, un evidente predominio de los usos urbanos residenciales y una elevada diversificación de otro tipo de usos vinculados a la industria del ocio (campos de golf, puertos deportivos o centros comerciales y de ocio) y del sector empresarial de servicios vinculados a la actividad turística. Por contra, el grado de desarrollo de las actividades industriales convencionales es bastante menor al de las áreas metropolitanas. Los usos y actividades agrarias mantienen un constante retroceso tanto por el trasvase de población hacia los sectores terciarios como por la competencia por el suelo con actividades más dinámicas.

■ **Las áreas de agriculturas intensivas de exportación**, con un diferente grado de implantación, y cuyo caso más destacado es el Poniente de Almería. En este ámbito, la expansión y el rápido ritmo de crecimiento de la superficie de cultivos bajo plástico ha dado lugar a la configuración de un espacio muy singular y con una problemática específica. Las nuevas agriculturas constituyen uno de los sectores estratégicos de la economía andaluza, con una tendencia claramente expansiva que, sin embargo, plantea problemas especiales en cuanto a: su modelo de ordenación territorial y urbana; el mantenimiento de ritmos sostenibles de explotación de los recursos naturales, especialmente el agua y el suelo, así como en cuanto al tratamiento de los residuos; y por la orientación del sistema productivo excesivamente dependiente del exterior y de producciones muy especializadas.

■ **Las áreas litorales en las que coexisten las actividades turísticas y las nuevas agriculturas**, perviviendo, en algunos casos, formas más tradicionales de cultivo y un sector pesquero tradicional en proceso de reconversión. En esta situación, aún con rasgos diferenciados, se encuentran el resto de tramos del litoral andaluz: la costa atlántica, la Costa del Sol oriental, la Costa Tropical de Granada y la Costa oriental de Almería. En estas áreas no se ha alcanzado el grado de consolidación y especialización turística de la Costa del Sol occidental o de las

▼ Cooperación territorial y supramunicipal en los ámbitos litorales

La creación de mancomunidades de municipios, tanto en el plano administrativo como para la gestión común de determinadas infraestructuras y servicios, tiene un elevado grado de implantación en la franja litoral. La única excepción es la provincia de Almería.

Estas mancomunidades pueden desempeñar un papel importante en estos ámbitos densamente urbanizados, donde los procesos de conurbación hacen difusos en muchas ocasiones los límites municipales. Sus principales funciones actuales son las de promoción turística y del desarrollo económico en general, y la gestión del ciclo integral del agua y los residuos urbanos.

En materia de ordenación del territorio existe ya un bagaje de experiencias comunes, tales como las de los municipios incluidos en el ámbito del Parque Nacional y Natural de Doñana, y los planes subregionales en redacción para el Poniente Almeriense, Costa Noroeste de Cádiz, área metropolitana de Málaga y Bahía de Cádiz-Jerez.

nuevas agriculturas en el caso del Poniente de Almería, aunque ambos sectores muestran un elevado dinamismo en los últimos años, lo que hace que, a corto y medio plazo, puedan presentar problemáticas similares.

Por otra parte, los condicionantes del medio físico desempeñan aún un papel destacado en el crecimiento equilibrado de estas áreas: el mantenimiento por criterios de conservación de la naturaleza de áreas históricamente despobladas como Doñana y Cabo de Gata; las limitaciones físicas impuestas por las cadenas montañosas del litoral mediterráneo entre Málaga y el Poniente de Almería; o la escasez de recursos hídricos para el desarrollo de las nuevas agriculturas en el litoral oriental de Almería.

En cualquier caso, y atendiendo a las tendencias de evolución actuales, la mayoría de estos ámbitos presentan una elevada potencialidad de desarrollo económico en las próximas décadas que se traducirán en intensos procesos de transformación territorial.

En conclusión, la intensa dinámica de las áreas litorales de Andalucía, su fragilidad ecológica, su papel estratégico para la economía regional, y la necesidad de que su desarrollo se haga compatible con la gestión racional de los recursos naturales y el mantenimiento de la calidad ambiental, permiten afirmar que el litoral ha de ser una de las prioridades de la política territorial.

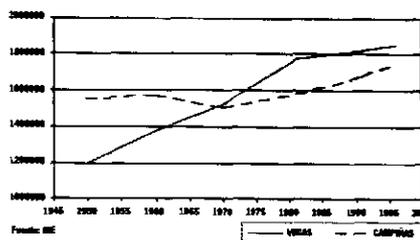
Principales usos del suelo en las áreas agrícolas interiores

% respecto a la superficie total de cada uso productivo a nivel regional

Principales usos productivos del suelo	Campiñas interiores			Vegas interiores			Total
	Campiñas Altas	Campiñas Bajas	Subtotal	Hoyas Intrabéticas	Vegas del Guadalquivir y Genil		
					Intrabéticas	Subtotal	
Cultivos Industriales	7,42	57,38	64,79	4,70	17,24	21,94	86,73
Olivar (aceituna de mesa)	14,55	64,38	78,94	0,32	5,4	5,72	84,66
Vid (vino)	26,26	28,83	55,09	5,53	0,09	5,62	60,71
Cereales pienso y grano	10,32	31,88	42,21	8,53	7,93	16,46	58,67
Olivar (aceite)	40,65	6,95	47,60	5,81	4,26	10,07	57,67
Frutales clima templado-frío	5,54	12,60	18,14	6,30	21,34	27,64	45,78
Cítricos	0,04	18,87	18,91	1,47	20,83	22,30	41,21
Vid (uva de mesa)	0,54	30,02	30,56	0,77	0,06	0,83	31,39
Cultivos protegidos o de primor					25,15	25,15	25,15
Eucaliptal	0,05	23,10	23,15		0,48	0,48	23,63
Almendro	2,14	2,17	4,31	13,58	0,14	13,72	18,03
Coníferas	6,58	0,71	7,29	1,45	0,65	2,10	9,39
Alcornocales/encinares	1,54	4,54	6,08	1,52	1,77	3,29	9,37
Cultivos subtropicales	0,18	0,83	1,01	7,70	0,40	8,10	9,11
Dehesas/Matorral mediterráneo	1,73	3,87	5,60	0,55	2,50	3,05	8,65
Vid (pasas)							
Total (hectáreas)	939.269	1.481.281	2.420.550	464.372	452.446	916.818	3.337.368

Fuente: Consejería de Medio Ambiente. Proyecto LandCover 1991. Consejería de Agricultura y Pesca. Datos estadísticos sobre cultivos por municipios 1992.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LAS ÁREAS AGRÍCOLAS INTERIORES



2.2.5. Las áreas agrícolas interiores

La Andalucía agraria del interior (el valle del Guadalquivir y las hoyas intrabéticas), se caracteriza por la implantación (desde los años 50 y 60) del modelo de agricultura comercial característico de la «revolución verde» europea, es decir, por una agricultura comercial, tecnificada y especializada.

En ella se localizan un amplio conjunto de ciudades de tamaño medio (entre 20.000 y 50.000 habitantes) y pequeño (entre 5.000 y 20.000 habitantes), heredero del sistema tradicional de las agrocidades, y que mantiene una tónica de estabilización demográfica (en las campiñas) o fuerte crecimiento asociado a las principales áreas urbanas y el regadío (en las vegas).

Estas áreas se identifican por los siguientes procesos de transformación territorial:

- La profunda transformación del paisaje y la base económica en extensas superficies de las **campiñas bajas**, debida al cambio desde el sistema tradicional de policultivos extensivos y rotatorios, que empleaba numerosa mano de obra, a la generalización de monocultivos herbáceos muy tecnificados (cereales y cultivos industriales como girasol, algodón, remolacha, etc.).
- La consolidación de uno de los paisajes emblemáticos de la Andalucía rural como es el área de **monocultivo del olivar**, predominante en las campiñas altas.
- Otro elemento con una especial trascendencia territorial es el de las **vegas de regadío** (tronco del Guadalquivir y vegas intrabéticas), de vocación frutícola y para cultivos industriales.

Estas áreas agrícolas interiores son el soporte territorial de **ciudades de tamaño medio** que han conseguido frenar la tendencia a la regresión demográfica en el medio rural, mostrando cierto dinamismo en aquellos casos en que a las funciones tradicionales de las agrocidades, se han incorporado funciones de servicios y actividades industriales, es decir, en la medida en que se han consolidado economías urbanas.

El desarrollo económico, pues, no sólo está vinculado al modelo agrícola, sino que está en directa relación con la **generación de procesos de industrialización local**, basados principalmente en la agroindustria y otras manufacturas intensivas en mano de obra.

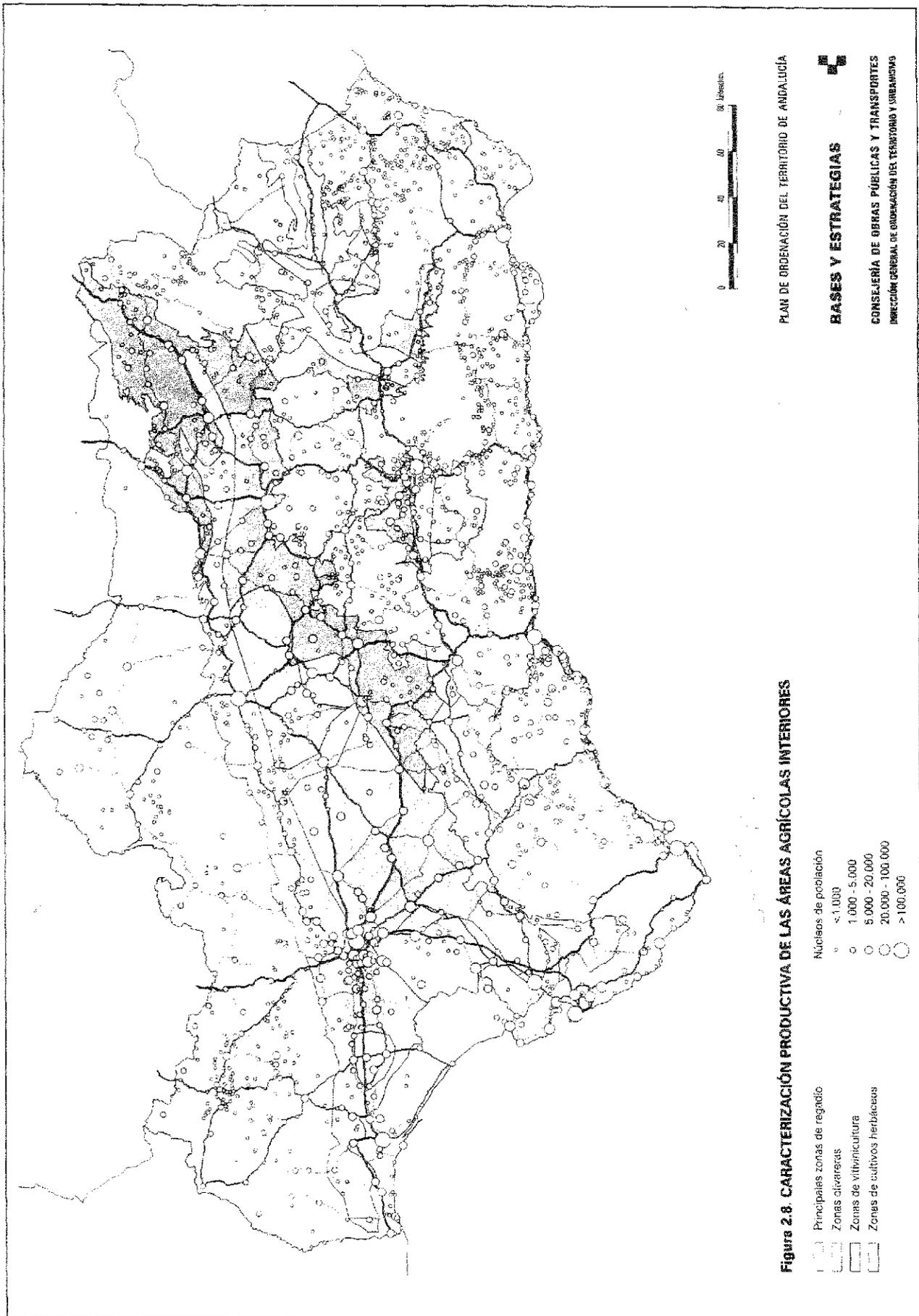
Entre las actividades económicas urbanas que muestran una tendencia emergente se encuentran los modernos complejos agroalimentarios integrados, los establecimientos manufactureros intensivos en mano de obra, las nuevas superficies comerciales, y un amplio y diversificado grupo de servicios personales y a las empresas, servicios públicos (sanidad, educación), y actividades vinculadas con el turismo y el ocio.

Otros aspectos positivos de su evolución son su situación geográfica en los principales ejes de conexión regionales, lo que hace que se beneficien de una buena accesibilidad con las áreas metropolitanas y el exterior y el hecho de que hayan mejorado notablemente sus niveles de dotación en equipamientos y servicios públicos, no presentando hoy, en general, los problemas de déficit característicos de las áreas metropolitanas.

De esta forma se han ido configurando como **zonas intermedias entre las principales áreas urbanas de la región y el territorio rural de las áreas de montaña**. Estas zonas poseen, por tanto, un marcado carácter equilibrador de la distribución territorial de la población y las actividades productivas en el interior de Andalucía.

Desde la perspectiva de la **gestión de los recursos naturales**, los aspectos principales a destacar son:

- **La completa transformación del medio natural en las áreas de monocultivos herbáceos** ha ido unida a su casi total deforestación, lo que plantea problemas de erosión de suelos de elevado valor agronómico, así como de pérdida de diversidad paisajística y biológica. Asimismo, la utilización intensiva de productos químicos tiene una incidencia en la contaminación de las aguas y de los suelos.
- **Los mayores consumos por hectárea de agua en la región se producen en los regadíos de las vegas interiores**, a los que corresponde una directa responsabilidad en los balances hídricos de Andalucía, a través de la mejora de la eficiencia en el uso del agua.
- **Los espacios olivareros, por su parte, merecen, en general, una valoración positiva en términos ecológicos** (constituyen la mayor superficie arbolada de la región) aunque presentan problemas de erosión en determinadas zonas de culti-



▼ Perfil demográfico de las ciudades medias

La evolución del conjunto de ciudades medias andaluzas ha sido positiva a lo largo del siglo XX, en el que han duplicado la población, albergando en la actualidad algo más de 2 millones de habitantes (aproximadamente un tercio de la población total).

No obstante, su crecimiento en términos relativos ha sido menor que el de las áreas urbanas principales. Las ciudades medias que muestran una

acusada tendencia al estancamiento demográfico o pierden efectivos poblacionales se localizan, fundamentalmente, en las altas campiñas, altiplanicies y áreas de montaña. Por el contrario, las ciudades medias presentan una evolución ligeramente positiva en las vegas y campiñas bajas interiores, y un dinamismo mucho mayor en las proximidades de las grandes ciudades y en la franja litoral.

Tipología demográfica de ciudades medias

Población 1996	Tasa de crecimiento anual medio			
	>2%	1 a 2%	0 a 1%	0%
>200.000	Costa del Sol		Noreste de Jaén	
100.000 a 200.000	Poniente Almeriense	Condado-Aljarafe Bajo Guadalquivir Costa Tropical Costa Noroeste	Surco intrabético Campiña Sur Vega del Guadalquivir	Guadix-Baza Ronda-Ubrique
<100.000	Levante Almeriense	Costa Occidental de Huelva	Écija Costa Trafalgar Almazora Los Alcores	Montoro Río Tinto-Nerva-Valverde Arcos-Villamartín Pozoblanco-Peñarroya Cazorla-Villacarrillo

▼ Caracterización del tejido industrial de las ciudades medias

Una parte significativa de las pequeñas y medianas empresas del tejido industrial andaluz se organiza en sistemas productivos locales especializados. Ello se explica por la existencia de una red de ciudades medias con un cierto potencial urbano y económico, capaz de articular procesos de industrialización difusa.

Las redes de ciudades medias andaluzas donde se han formado los tejidos productivos más diversificados y complejos son el centro-norte de la provincia de Jaén, y el sur de la provincia de Córdoba,

así como varios ámbitos litorales (Costa noroeste de Cádiz y Costa Tropical).

El resto de ciudades medias interiores ha experimentado un crecimiento importante de la productividad agraria (puesta en regadío de miles de hectáreas, intensificación de cultivos e introducción de ganadería intensiva), que sólo se ha traducido, hasta el momento, en una mayor diversificación de los complejos agroalimentarios y la emergencia puntual de otros sectores manufactureros.

Principales sectores industriales

Redes de ciudades medias según ejes de disposición del poblamiento	Complejos agroalimentarios							Otros sectores manufactureros									
	Comercialización producciones hortofrutícolas	Conservas vegetales y preparados alimenticios	Aceites/aceituna de mesa	Vinos y licores	Derivados cereales y cultivos industriales	Productos cármicos y lácteos	Pesca y conservas de pescado	Confección textil, plásticos y cuero	Madera y muebles	Materiales de construcción	Maquinaria suministros agrícolas	Industrias metálicas y mecánicas en general	Material eléctrico	Material informática y electrónica	Auto-Automoción	Maquinarias industriales	Telecomunicaciones
Montoro	●				●						●						
Vega del Guadalquivir	●	●			●						●						
Condado-Aljarafe	●	●	●	●			●	●									
Écija					●	●	●	●									
Arcos-Villamartín			●	●	●	●	●	●									
Campiña Sur			●		●	●	●	●									
Surco intrabético			●		●	●	●	●									
Guadix-Baza	●				●	●	●	●									
Jaén Noroeste	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●		●	●			●
Subbético	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	
Costa occidental de Huelva	●	●								●							
Bajo Guadalquivir-Costa																	
Noroeste de Cádiz	●	●	●	●	●	●	●			●	●						
Costa de Trafalgar					●	●	●			●							
Costa del Sol								●		●							
Costa Tropical de Málaga	●	●		●	●	●				●							
Costa Tropical de Granada	●	●			●	●				●							
Poniente Almeriense	●	●								●							
Levante Almeriense	●	●								●							

● Sectores con implantación importante en el tejido productivo.

vos marginales o inadecuadas prácticas y manejos del suelo. En síntesis, es posible diferenciar dos grandes ámbitos dentro de este territorio agrícola interior:

a) **Las áreas de las campiñas interiores, grandes espacios de monocultivo comercial** (cereal, cultivos industriales, olivar y viñedo), orientados a la producción masiva de productos agrícolas. Estos ámbitos presentan un grado de diversificación económica mayor que el de las áreas rurales de montaña, debido a la presencia en las economías urbanas de sectores manufactureros y de servicios apoyados en la existencia de ciudades medias.

b) **Las áreas de las grandes vegas fluviales interiores transformadas en regadío** (Guadalquivir y Genil fundamentalmente). Aquí, el efecto multiplicador del regadío sobre las producciones no ha generado siempre un complejo agroalimentario suficientemente desarrollado. Pese a la creciente modernización de las explotaciones y la tendencia a la diversificación hacia cultivos más rentables, aparecen limitaciones tales como la ineficiencia de los sistemas de regadío, la extensividad de algunos cultivos y, en general, la débil consolidación de complejos agroindustriales y de comercialización.

En estas dos áreas cabe destacar la existencia de potentes sistemas de ciudades de tamaño medio que tienen una función esencial para la articulación del espacio andaluz:

- El área del centro-norte de Jaén (Andújar-Linares-Bailén-La Carolina-Úbeda-Baeza).
- El área del subbético de Córdoba (Lucena-Cabra-Montilla-Puente Genil-Baena-Priego).
- El Bajo Guadalquivir (Utrera-Los Palacios-Lebrija-Sanlúcar de Barrameda)
- El área de la campiña de Sevilla, en torno a los ejes de la conexión Sevilla-Córdoba (Carmona y Écija) y Sevilla-Antequera (Móron-Marchena-Osuna-Estepa).

Existen otras áreas que cuentan con sistemas de ciudades menos consolidados que los antes mencionados, debido al menor peso de las economías urbanas:

- La vega media del Guadalquivir (Villa del Río-Montoro-Posadas-Palma del Río-Lora del Río-Cantillana-Brenes-La Rinconada).
- Las hoyas intrabéticas (Loja-Archidona-Antequera-Campillos).

2.2.6. Las áreas de montaña

Gran parte de las áreas de montaña, son espacios que han participado muy débilmente en los procesos de transformación territorial y económica de Andalucía en las últimas décadas. Esto ha supuesto la falta de integración de sus economías tradicionales en los ámbitos de mercado y en los sectores industriales y de servicios, que han liderado los procesos de modernización y transformación de la base productiva regional.

Elo hace que, en la actualidad, las áreas de montaña de Andalucía presenten una baja contribución a la formación del Producto Interior Bruto (por lo que son valoradas marginalmente en la perspectiva económica) y, sin embargo, tengan una importancia fundamental desde el punto de vista social, territorial y ambiental, ya que suponen una parte sustancial de la superficie regional, conservan gran parte de los recursos y valores naturales (agua, bosques, diversidad biológica y paisajística), además de ser vitales para mantener el sistema de poblamiento rural en amplios territorios.

Dentro de estas áreas se pueden distinguir los siguientes sistemas de asentamientos:

a) **Áreas en las que se localizan ciudades medias aisladas, que organizan territorios netamente rurales.**

Estas ciudades de tamaño medio son el resultado de la pervivencia de algunas importantes ciudades medias históricas (Ronda, Pozoblanco, Coin, Alora, Cazorla, Guadix o Baza), o en otros casos obedecen a la aparición de determinados distritos industriales y

▼ La relación económica con el exterior en las áreas agrícolas interiores

La integración con el exterior se produce principalmente a través de la exportación de producciones primarias y productos agroalimentarios, existiendo aún un importante volumen de producción que se envía al exterior en forma de materia prima o con una primera transformación, con lo que se pierde una parte considerable del valor añadido potencial de estas producciones. Por su especial importancia destacan las exportaciones de productos típicamente mediterráneos como los derivados del olivar (aceituna de mesa y aceite) y la vid (vinos), y los derivados de cereales y cultivos industriales (algodón, girasol, remolacha azucarera, etc.) así como los cítricos en regadío.

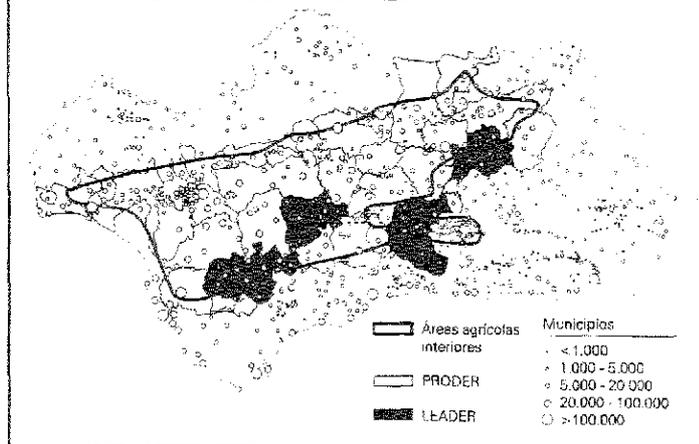
Las perspectivas más favorables de integración económica con el exterior se concentran, precisamente, en aquellas ciudades donde han ido apareciendo complejos industriales de transformación y empresas de comercialización que permiten una mayor control en el proceso de valorización de estas producciones en los lugares de origen.

▼ Cooperación territorial y supramunicipal en las áreas agrícolas interiores

En la gran mayoría de las áreas agrícolas interiores está recibiendo un fuerte impulso la cooperación supramunicipal, a través de la puesta en marcha de los PRODER (Programas de Desarrollo Rural). A ello hay que añadir las experiencias cada vez más consolidadas de gestión común de determinados servicios e infraestructuras. Cabe destacarse el papel que juegan las mancomunidades para la gestión integral del ciclo del agua en estos ámbitos.

Desde el punto de vista administrativo la constitución de mancomunidades de municipios tiene un grado medio de implantación. En algunos casos (Bajo Guadalquivir, Alto Guadalquivir, Aljarafe, etc.) su papel en la organización territorial y el diseño de las estrategias de desarrollo económico está bastante consolidado. Por el contrario, en ámbitos como la vega del Guadalquivir, la campiña de Jaén o el surco intrabético, estas iniciativas son aún incipientes.

Figura 2.9. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN LAS ÁREAS AGRÍCOLAS INTERIORES



mineros (mármol de Macael, cuero de Ubrique y Valverde del Camino, carbón de Peñarroya o minería de Río Tinto-Nerva). Sus economías urbanas cuentan con sectores industriales y de servicios de relativa importancia, y desempeñan una función esencial para la organización de los ámbitos rurales de influencia centralizadas.

▼ Ejes principales de organización urbana

La disposición de los asentamientos de población en Andalucía permite diferenciar una serie de ejes principales de organización urbana en los que se concentra el poblamiento y la actividad económica.

En la escala regional el concepto de eje se define a partir de la identificación de ciertas continuidades territoriales, que deben ser tenidas en cuenta para dotar de coherencia a estrategias locales y subregionales: la sucesión de asentamientos urbanos de primer nivel (grandes ciudades, áreas metropolitanas, redes de ciudades medias); la existencia de infraestructuras de transporte y de flujos de comunicación importantes que generan rentas y oportunidades de localización compartidas; la existencia de relaciones económicas funcionales, actuales o potenciales, que pueden dar lugar a procesos de centralización y descentralización entre los diferentes elementos del eje.

Estos ejes se caracterizan por los siguientes aspectos:

- Conectan entre sí a los diversos Centros Regionales, existiendo además Redes de Ciudades Medias dispuestas linealmente en los espacios intermedios.

- Están organizados internamente en función de la existencia de grandes pasillos naturales o artificiales (redes viarias y ferroviarias, energéticas y de telecomunicación), que conectan la región andaluza internamente y/o con el exterior. Se ubican, generalmente, sobre territorios relativamente homogéneos desde el punto de vista de su soporte físico-natural y los usos primarios del suelo.

Como consecuencia, cumplen una función esencial en la integración del territorio regional, ya que en ellos se concentran actualmente más de las dos terceras partes de la población, y se ubican los principales centros urbanos de actividad económica.

a) Eje del Guadalquivir

Constituye el eje histórico de Andalucía y es la principal vía de relación de Andalucía con el resto de España, y sobre él se apoyan las comunicaciones con el exterior de la práctica totalidad de las provincias andaluzas, especialmente para el acceso al centro de España, lo que le confiere unas rentas de situación excepcionales en el contexto regional.

Integra a cuatro Centros Regionales y varias Redes de Ciudades Medias con una clara disposición lineal, bifurcada entre Sevilla y Córdoba (campiña y vega) y en la doble terminal de la Bahía de Cádiz y Huelva.

Su funcionamiento como eje de relación de largo recorrido se ha visto fortalecido en la última década por su unión completa mediante redes viarias de gran capacidad entre Cádiz y Madrid y Sevilla, y a través de línea ferroviaria de alta velocidad entre Sevilla/Córdoba y Madrid, con antenas de conexión desde Cádiz y Huelva.

b) Eje Diagonal Intermedio

Se trata del Eje de menor volumen total de población (en torno al medio millón de habitantes), y con la evolución demográfica menos favorable, debido en parte a la débil presencia de grandes ciudades dentro del mismo (Jaén).

No obstante, tiene gran importancia en cuanto que sobre él se asienta un número relativamente elevado de ciudades medias con alto potencial para formalizarse en Redes (Nordeste de Jaén, Subbético de Córdoba), las cuales están llamadas a ejercer funciones estratégicas de reequilibrio territorial en el sector central de la región andaluza.

El carácter inacabado del sistema de relación interna es actualmente un obstáculo para su consolidación, ya que para los desplazamientos de largo recorrido el Eje es todavía una suma de carreteras que comunican diferentes comarcas o capitales de provincia, pero sin suficiente entidad propia.

c) Eje Central

Este Eje, con algo más de 1,6 millones de habitantes, presenta, con maticizaciones, una evolución demográfica ligeramente positiva en la segunda mitad del siglo. Los Centros Regionales existentes dentro del mismo (Sevilla y Granada) son los únicos ámbitos con verdadero crecimiento. Por el contrario, las Ciudades Medias y áreas rurales presentan marcadas tendencias al estancamiento. Su configuración como eje de relación de largo recorrido es relativamente reciente, y está vinculada a la construcción de la Autovía de Andalucía A-92 en la última década y a la conexión ferroviaria entre las capitales de Sevilla y Granada. Constituye el más potente elemento de comunicación y relación entre los sectores orientales y occidentales de la región.

d) Eje Transversal

Constituye un referente básico en la integración norte-sur de Andalucía, entre Córdoba y Málaga. A este Eje se asocia también el conjunto de ciudades medias del Subbético y la ciudad de Antequera. La consolidación de este Eje requiere completar y dar coherencia a importantes infraestructuras de comunicaciones viarias y ferroviarias.

e) Eje Litoral

Presenta una evolución demográfica muy positiva en la segunda mitad del siglo, hasta el punto de que se ha convertido en el principal eje de organización urbana de Andalucía en función de su población (más de 2,6 millones de habitantes) y del creciente peso de sus actividades económicas, desplazando a una segunda posición al Eje del Guadalquivir.

Incluye a cinco de los nueve Centros Regionales y a algunas de las Redes de ciudades medias más potentes y dinámicas de la región y es elemento clave para la integración regional en los grandes ejes nacionales y europeos.

b) Áreas netamente rurales, organizadas por centros rurales para sus funciones más básicas, y dependientes de ciudades medias o áreas metropolitanas para funciones semiespecializadas o especializadas.

En ellas existen centros rurales que tradicionalmente han venido cumpliendo una función centralizadora importante de todo tipo de servicios y equipamientos públicos y privados. Ello hace que posean, en general, una adecuada cobertura de tales dotaciones, con lo que su nivel de bienestar y calidad de vida comparable, en este sentido, a áreas más urbanizadas.

Ejemplos de este tipo de organización son Aracena y Cortegana, o Cazalla y Constantina en Sierra Morena, o Alhama y Orjiva en las sierras penibéticas.

c) Áreas netamente rurales sin centralidad definida, que dependen del exterior para el abastecimiento de la mayoría de funciones básicas, semiespecializadas o especializadas.

En determinados territorios los centros rurales y los municipios próximos son de un tamaño demográfico excesivamente pequeño. Ello supone que no ejercen centralidad más que para un reducido número de funciones urbanas, dependiendo del exterior para el abastecimiento de la mayoría de ellas.

Algunas zonas de Sierra Morena, las sierras subbéticas de Granada y Jaén y parte de las sierras penibéticas y el sureste árido

concentran esta tipología de áreas rurales.

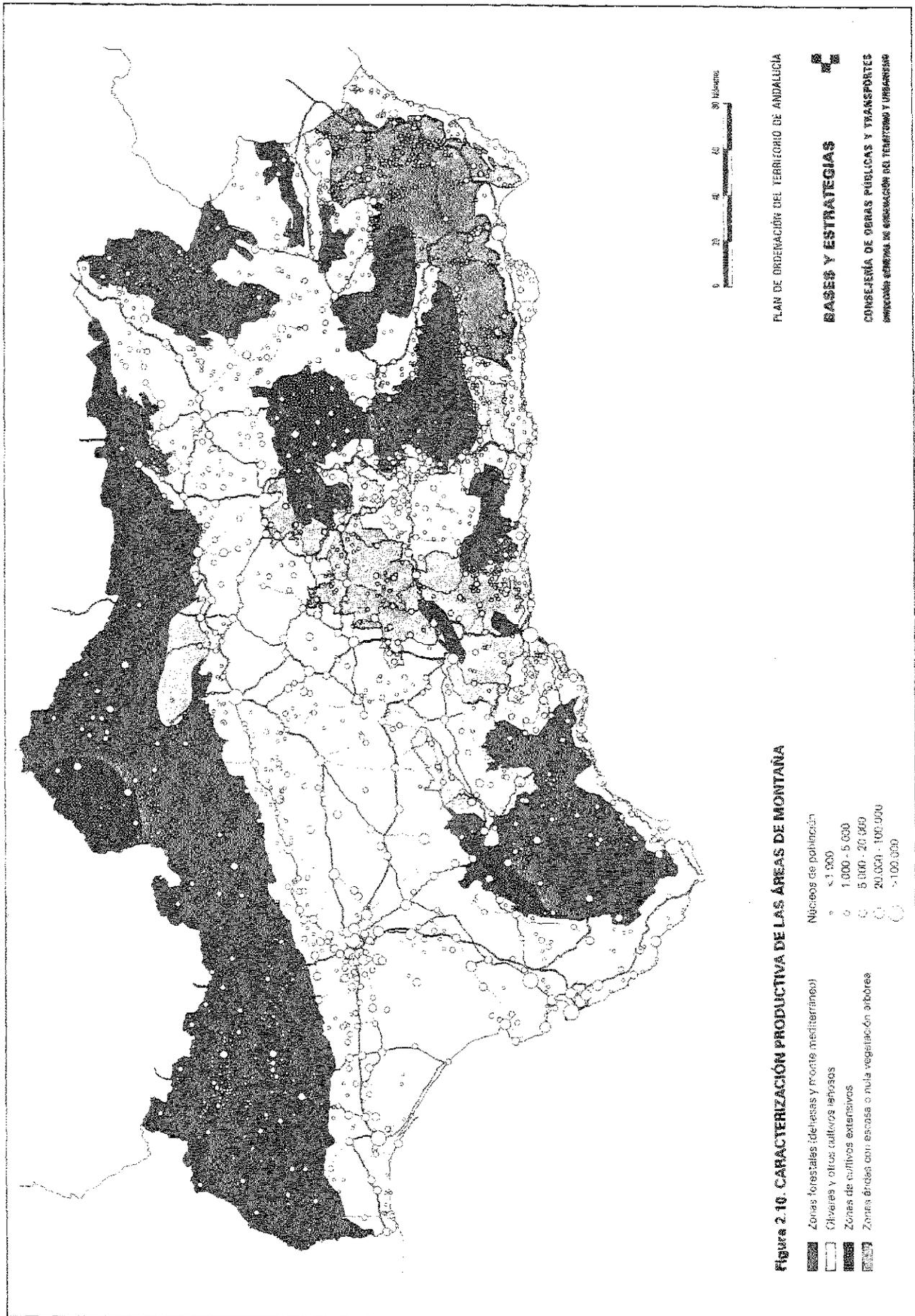
En lo relativo a la base productiva de estas áreas netamente rurales, hay que señalar que está directamente asociada al uso y aprovechamiento de los recursos primarios propios de la montaña media andaluza, lo que incluye tanto a la agricultura típica de las áreas de montaña, como a los aprovechamientos ganaderos y forestales, y otras actividades como la minería o la caza.

La intensidad de captación de recursos naturales del entorno por parte de estos sistema de asentamientos es, en general, poco relevante, así como el impacto de los distintos tipos de vertidos urbanos e industriales. No obstante, una característica propia de estos ámbitos es que concentran las principales superficies catalogadas como parte de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

De manera sintética, los principales procesos de transformación de las áreas de montaña han sido:

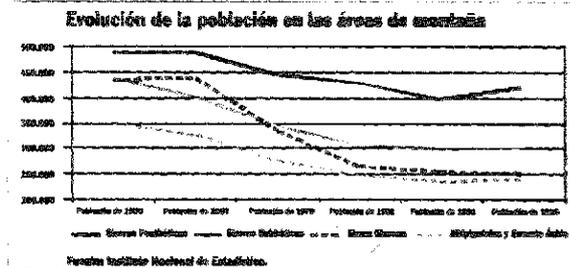
- **La pérdida de funciones de estas áreas por la crisis de sus economías tradicionales** (agricultura de montaña, aprovechamiento de las dehesas y ganaderías extensivas, explotación del monte, artesanías e industrias locales) en el contexto regional de las economías urbanas y de las agriculturas intensivas.

- Esta crisis ha llevado a un cada vez mayor **distanciamiento entre la base productiva histórica y los actuales canales de aportación de rentas a la población**. Las rentas de-



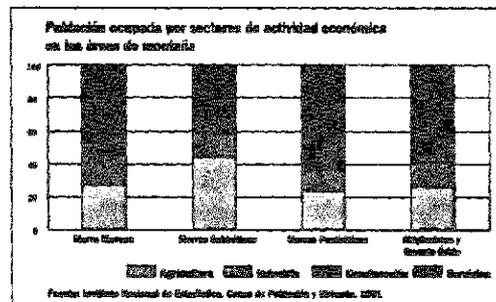
▼ Tendencias demográficas de las áreas de montaña

En la segunda mitad de siglo se ha producido un fuerte proceso emigratorio desde las áreas rurales a las áreas urbanas, tanto del interior de Andalucía como del resto de España y hacia algunos países de la Unión Europea. Así pues, las áreas rurales se han ido despoblando rápidamente, perdiendo casi la mitad de los efectivos demográficos existentes en 1950. La tendencia a corto plazo (período 1981-1991) indica la ralentización de este proceso emigratorio, lo que se debe sobre todo a la falta de oportunidades de empleo en otras áreas. Las principales consecuencias de las tendencias anteriores han sido el envejecimiento de la población (por encima de la media regional) y la disminución de funciones urbanas desarrolladas por los centros rurales.



▼ Características de la población ocupada en las áreas de montaña

Las áreas de montaña se diferencian del resto de los ámbitos por el mantenimiento de un mayor porcentaje de población ocupada en la agricultura (próximo al 40%) y, secundariamente, en el sector construcción. Por el contrario, el porcentaje de población ocupada en la industria y el sector servicios es bastante menor que la media regional. No obstante, la reciente expansión de la oferta de turismo rural y de naturaleza, y las mejoras en la calidad de vida asociadas a su dotación con servicios públicos y administrativos básicos, hace que el sector terciario presente una evolución positiva a corto plazo.



rivadas de los sistemas de atención social y las obtenidas fuera de la zona (en áreas urbanas y litorales) se han convertido en un elemento fundamental de la economía de estas áreas, incidiendo en una progresiva dependencia del exterior y en la desarticulación de su propia base productiva.

- En directa relación con el proceso de crisis de las economías tradicionales, las áreas rurales han conocido una **fuerte regresión demográfica** en las últimas décadas. Pero el mundo rural andaluz no ha evolucionado hacia la completa desertificación humana del territorio. Así, pese a la pérdida de población, estas áreas rurales mantienen un importante sistema urbano y un notable porcentaje de la población regional. Este sistema urbano se caracteriza, además, por constituir, en sí mismo, un importante patrimonio territorial e histórico vivo.
- Su valoración económica ha comenzado a mejorar, sin embargo, en los últimos tiempos, al irse reconociendo sus **estratégicas funciones en el contexto regional** como espacios de potencialidad turística y de ocio, reservas de producciones artesanales y agrícolas de calidad, enclaves de preservación de la biodiversidad y los recursos naturales y, especialmente, como reservas de recursos hídricos esenciales para el funcionamiento de las economías de áreas más dinámicas. En definitiva, junto a la crisis de los sectores tradicionales se apuntan una serie de nuevas potencialidades, basadas en el aprovechamiento de recursos propios, que marcan el futuro de la economía de estas áreas.
- Junto a los casos, comentados anteriormente, de ciudades medias que polarizan la organización urbana de extensas zonas rurales, en el resto de estas áreas las centralidades urbanas son mucho más débiles, por lo que predominan tipos de **asentamientos de pequeño tamaño** que, en algunas ocasiones, mantienen **formas tradicionales de ocupación del territorio** con una indudable personalidad (histórica y cultural pero

también de adaptación al medio físico), en tanto que, en otras, aparecen en la actualidad como ámbitos fuertemente desarticulados desde el punto de vista urbano.

- Por otra parte, su alejamiento respecto a los principales ejes de conexión regional determina que, en general, las **áreas rurales y de montaña** se vean afectadas por unos **bajos niveles de accesibilidad**, que se corresponden con la debilidad de los tráfico y las relaciones.
- Desde el punto de vista de la **gestión de los recursos naturales**, las áreas rurales de montaña constituyen un patrimonio de primer orden. En ellas se encuentran las principales superficies forestales arboladas, los mayores recursos de agua y la mayor biodiversidad. En consonancia, como ya se ha dicho, aquí se encuentra también la mayor parte de los espacios naturales protegidos y, en concreto, los grandes Parques Naturales, de gran potencialidad para el turismo rural y natural.

Por su parte, la función de espacios de suministro y reserva de recursos hídricos al resto de la región andaluza contrasta con la relativa escasez de recursos disponibles en algunas de estas áreas, debido a que las infraestructuras de abastecimiento se ven condicionadas por la débil demanda urbana o su menor rentabilidad relativa para otros usos (huertos y riegos tradicionales), así como por la potencialidad recreativa, poco aprovechada, de su red de embalses.

Gran parte de las presiones que soportan los recursos naturales de estas áreas provienen de la decadencia de los modelos tradicionales de usos del suelo, lo que marca un progresivo abandono de sus aprovechamientos (agrícolas, forestales, ganaderos, mineros), y su sustitución por actividades implantadas en estos territorios para resolver demandas generadas en otras áreas más dinámicas: repoblaciones forestales, construcción de embalses, o nuevos usos turísticos.

En suma, pueden diferenciarse los siguientes grandes ámbitos dentro de las áreas netamente rurales de la región:

Principales usos del suelo en las áreas de montaña

% respecto a la superficie total de cada uso productivo a nivel regional

Principales usos productivos del suelo	Áreas con predominio de las dehesas y el monte mediterráneo					Otras áreas forestales arboladas y/o de alto valor ecológico con gran potencialidad del turismo rural y natural			Áreas con predominio monocultivo olivarero		Áreas con predominio de agriculturas y ganaderías extensivas de clima semiárido o continental				Total
	Serranía de Ronda y entorno	Sierra Morena Occidental	Los Pedroches	Sierra Morena Central y Oriental	Subtotal	Sierra Nevada	Cazorla y Segura	Subtotal	Sierras Subbéticas	Andévalo	Montes de Málaga y Axarquía	Altiplanicies Orientales	Sureste Ando	Subtotal	
Dehesas/Matorral mediterráneo	2,06	34,16	25,79	16,39	78,40	0,04		0,04	1,8	9,75	0,62	0,01		10,38	93,62
Alcornocales/encinares	30,24	31,75	1,15	10,45	73,59	3,51	0,96	4,47	2,98	1,34	1,93	1,8	0,39	5,46	86,50
Coníferas	5,72	4,95	0,79	15,21	26,67	12,94	18,26	31,20	2,54	1,46	2,14	10,06	4,87	18,53	78,94
Almendro	3,14	1,03	0,02	0,91	5,10	18,51	0,26	18,77	4,72	0,08	1,32	14,3	22,12	43,82	72,41
Vid (pasas)														70,23	70,23
Eucaliptal	0,28	32,57	0,01	0,21	33,07				0,08	29,57				29,57	62,72
Cultivos subtropicales	5,88	0,12			6,00	5,71		5,71	18,46		5,77	1,42	3,52	10,71	40,88
Frutales clima templado-frío	7,44	3,54	0,26	0,04	11,28	7,63	1,07	8,70	5,82	0,12	1,79	8,34	4,69	14,94	40,74
Olivar (aceite)	1,58	2,8	2,21	5,22	11,81	2,8	1,84	4,64	17,97	5,17	2,78	2,52	0,63	6,10	40,52
Cereales pienso y grano	2,6	0,86	3,34	3,92	10,72	7,63	0,86	8,49	5,69	0,85	1,39	6,58	2,24	11,06	35,96
Vid (uva de mesa)	2,52	0,73	9,53	0,2	12,98	15,9	0,05	15,95	0,42	0,6	0,87	0,47	2,65	4,59	33,94
Cítricos	1,34	2,47	0,01	0,01	13,83	1,77		1,77	0,1	0,97	3,67	0,1	8,55	13,29	28,99
Vid (vino)	0,8	0,51	2,32	1,01	4,64	5,25	0,05	5,30	1,7	5,48	1,02	1,2	1,4	9,10	20,74
Olivar (aceituna de mesa)	4,76	3,6	0,09	0,14	8,59	0,34		0,34	3,91	0,2	0,09	0,03	0,4	0,72	13,56
Cultivos industriales	1,31	0,04	0,26	1,21	2,82	0,83	0,05	0,88	3,41	0,01	0,1	0,82	0,07	1,00	8,11
Cultivos protegidos o de primor															
Total (hectáreas)	455.772	700.324	361.237	417.191	1.934.524	414.834	250.390	665.224	609.386	257.118	142.434	557.320	423.033	1.379.905	4.589.039

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Agricultura y Pesca.

■ **Las áreas con predominio de las dehesas y monte mediterráneo**, en ocasiones afectados por importantes repoblaciones forestales. Corresponden a la gran unidad de **Sierra Morena**, así como al sector más occidental de las sierras béticas (**Serranía de Ronda-Grazales y Los Alcornocales**).

En estas áreas y en la perspectiva de desarrollo sostenible, un asunto central es la revalorización de la dehesa como ecosistema especialmente bien adaptado a las condiciones ambientales del mundo mediterráneo.

Por un lado, son previsibles coyunturas favorables para ciertos sectores, producciones y actividades de este agrosistema como la ganadería extensiva, sobre todo el porcino ibérico y también el vacuno y ovino, la caza mayor y menor, y el aprovechamiento de otros productos del monte (corcho, madera, frutos, etc.) y subproductos forestales (miel, setas, etc.). Por otra parte, se abren nuevas posibilidades con la decadencia de aquellos usos tradicionales que alteraron en el pasado el funcionamiento de la dehesa (tierras labradas marginales, áreas de matorral regresivo, masivas repoblaciones con especies no autóctonas, etc.).

Actualmente es posible pensar en la recuperación paisajística y productiva de la dehesa, ya que es un paisaje de alta diversidad y multiplicidad de funciones, no sólo productivas sino también de interés turístico y natural. Para ello, habría que afrontar no sólo la reconstrucción del medio físico-natural de la dehesa, sino también la recuperación del hábitat tradicional (edificios tradicionales para viviendas o construcciones agrarias, otros elementos funcionales de las explotaciones adeshadas, delimitación y conservación de vías pecuarias y caminos rurales, etc.) combinando esta medida con criterios específicos para las nuevas edificaciones y construcciones, especialmente para evitar impactos visuales favoreciendo la integración de los mismos en el paisaje. Desde la óptica supramunicipal la planificación territorial es un instrumento idóneo para el diseño de estas estrategias.

Así mismo, hay que destacar la potencialidad del turismo rural, actividad emergente que se basa en la existencia de un paisaje natural diverso y de calidad, la posición respecto a uno de los ejes más poblados de Andalucía (como lo es el Valle del Guadalquivir), la existencia de un patrimonio urbano y cultural de cierto interés,

y la multiplicidad de modalidades posibles de ocio y recreo (turismo de naturaleza, cultural, cinegético, deportivo, etc.) de estas sierras.

■ **Otras áreas forestales arboladas y/o de alto valor ecológico con gran potencialidad de desarrollo del turismo rural y natural, como Sierra Nevada-Alpujarras y las Sierras de Cazorla y Segura.**

En estas áreas se ha asistido en las dos últimas décadas a un proceso de consolidación de la oferta de turismo rural y natural superior a otras áreas rurales, de manera que éste se ha convertido en el principal motor de desarrollo socioeconómico, relegando a un papel secundario las actividades agrarias tradicionales.

El desarrollo sostenible de estas áreas de montaña en el futuro está ligado a una expansión racional y equilibrada de las nuevas ofertas turísticas que se compatibilice con el mantenimiento y rehabilitación del paisaje urbano, rural y natural. En este aspecto, la planificación territorial puede aportar valiosas soluciones desde un marco de actuación supramunicipal. Igualmente importante es el aprovechamiento de la mejora de la accesibilidad y la afluencia masiva de visitantes y rentas procedentes del turismo para modernizar las estructuras agrarias tradicionales; en este sentido, el buen grado de conservación de los ecosistemas naturales y del paisaje agrario tradicional hace que estas áreas puedan especializarse en el cultivo o fabricación de productos ecológicos y de calidad, crecientemente demandados por las sociedades urbanas.

■ **Las áreas con predominio del monocultivo olivarero, con escasa diversificación** hacia otras orientaciones productivas agrarias, industriales o terciarias. Se incluyen aquí algunos ámbitos de campiña (**campiña y Condado de Jaén**), así como los **montes de Granada, sierra sur de Sevilla y sierra noreste de Cádiz.**

El olivar no es sólo el uso del suelo predominante, sino también un uso muy peculiar, que se mueve en una doble vertiente, la de plantación intensiva y bosque cultivado; según predomine una u otra orientación habrá que considerar la elevada variabilidad que posee este cultivo para incidir más o menos positivamente en el mantenimiento de la diversidad biológica y el paisaje, la conservación de los suelos o la contaminación agraria difusa. Bajo esta óptica, uno de los temas

con mayor incidencia territorial en estas áreas es el establecimiento de los límites ecológicos adecuados entre el espacio productivo agrícola y el espacio de vocación forestal, bajo lo que subyace la idea de reconvertir parte de la superficie olivarera actualmente marginal, ecológica y económicamente (que ocupa los terrenos menos aptos de estas sierras y campiñas altas), para dedicarlos a usos alternativos (adehesamiento, uso cinegético y forestal, etc.).

Por otra parte, la gran extensión ocupada por el olivar hace que casi toda la producción primaria de recursos gire en torno a este cultivo. Ello explica que para el desarrollo sostenible de las campiñas altas y el subbético olivarero se esté prestando cada vez mayor atención a diversos aspectos que cierran el ciclo de suelos, materiales, agua y energía del olivar, tales como su no laboreo o laboreo mixto, el aprovechamiento integral de sus subproductos y residuos, su aprovechamiento energético o con fines industriales no agroalimentarios, o la optimización del uso del agua en las explotaciones agrarias.

■ **Las áreas con predominio de agriculturas y ganaderías extensivas de clima semiárido o continental**, alteradas de manera más o menos importante por repoblaciones forestales o por procesos de erosión de los suelos. Figuran aquí las áreas del sector oriental de Andalucía: (**altiplanicies granadinas, sierras penibéticas orientales de Málaga y Granada, y las zonas interiores de la provincia de Almería**), que albergan ecosistemas de gran valor ecológico y, en ocasiones, únicos.

En general, en estas áreas, los balances de agua, energía y materiales guardan un equilibrio muy precario, con gran diferencia respecto al resto de la región, e incluso son a veces negativos. En estas ocasiones, el desierto avanza y se tiende a la desaparición progresiva del suelo, de la vida vegetal y animal y de la presencia humana.

La gravedad de esta situación hace que el desarrollo sostenible

a corto-medio plazo dependa de la implantación y el desarrollo de actividades económicas que mejoren la gestión de los recursos hídricos escasos de que se disponen, y que supongan una eficaz protección de los suelos frente a riesgos naturales como la erosión o las avenidas e inundaciones.

La ordenación de los pastos en estas áreas, donde la ganadería extensiva y minifundista apoyada en especies autóctonas de ovino y caprino es omnipresente en la mayoría de los pueblos, está siendo objeto de planes sectoriales y territoriales. El desarrollo sostenible pasa por el aprovechamiento de los recursos pastables de manera compatible con el mantenimiento del equilibrio ecológico de los suelos y la vegetación, y la diversificación de las economías agrarias hacia otras actividades potenciales.

El mantenimiento y rehabilitación de los principales elementos del paisaje rural tradicional, tales como bancales y terrazas para cultivos de secano y regadío, de carácter minifundista, es una opción necesaria. Su gran importancia para el uso racional de los recursos estriba en que durante siglos permitieron aprovechar productivamente pendientes medias y fuertes y redujeron los riesgos de erosión que naturalmente presentaban estos espacios. La implantación de modernas orientaciones productivas agrarias o su reconversión a usos no agrícolas (pastos, uso forestal, etc.) tendrá gran importancia en el futuro.

También es necesario considerar la revalorización de estas zonas semiáridas como paisaje singular y de alto valor ecológico, que puede ser potenciado para un turismo rural y natural diferente al convencional, así como para usos especiales en diferentes campos científicos y tecnológicos (energía solar, flora y fauna, tecnologías de los suelos, observación astronómica, etc.).

Por último, deben tenerse en cuenta la especial problemática territorial que, dentro de estas áreas, soportan algunas de las zonas interiores de Almería —sureste árido—. En ellas, su acusada singularidad ecológica está sufriendo en los últimos años transformaciones puntuales provocadas por el crecimiento de los cultivos en invernaderos. El resultado es una fuerte tensión entre los usos y la aparición de una problemática territorial específica y singular.

▼ La relación económica del litoral con el exterior

La franja litoral aparece como uno de los territorios mejor integrados económicamente con el exterior, en función de la localización en dicha área de sectores económicos muy especializados, y de fuerte vinculación con la economía internacional.

● El sector turístico es uno de los que mayor aportación realiza en cuanto a la integración económica con el exterior. La especialización turística del litoral andaluz presenta dos grandes tendencias:

■ El área de la Costa del Sol de Málaga ha alcanzado una potente consolidación de este sector y se mantiene en las últimas décadas como uno de los principales destinos del turismo mundial

■ Otras zonas del litoral de Almería, Cádiz, Granada y Huelva se están consolidando como nuevos centros turísticos nacionales e internacionales, basados en una oferta y un medio ambiente de gran calidad, y en la progresiva mejora de su accesibilidad.

● La agricultura intensiva bajo plástico es el otro sector estratégico en la integración económica del litoral con el exterior, debido a la exportación de productos fuera de temporada (principalmente cultivos hortofrutícolas) que abastecen al mercado europeo.

■ Las principales áreas donde se concentra esta especialización productiva en Andalucía son el Poniente de Almería y la Costa Occidental de Huelva.

■ El resto de ámbitos litorales (excepto la Costa del Sol, de especialización turística) tienden a buscar más recientemente orientaciones productivas para exportar al mercado europeo. Ello ha hecho que se extiendan las agriculturas intensivas por el resto del litoral, existiendo otras áreas especializadas en estas producciones en la Costa Noroeste de Cádiz, en la Costa Tropical, y en el Levante Almeriense.

■ Sus perspectivas a corto-medio plazo son favorables, especialmente en las áreas donde se está produciendo una paulatina mejora en la modernización de las explotaciones y en la cualificación de las producciones, a fin de competir con terceros países que están adoptando estas especializaciones productivas. La proximidad al mercado europeo es, en este sentido, una ventaja añadida a favor de Andalucía.

2.3. Andalucía en el contexto peninsular, europeo y mediterráneo

2.3.1. Andalucía como región europea

En el contexto europeo, Andalucía aparece como una región con un menor grado de desarrollo económico, comparada con la media europea. Ello se refleja en una menor intensidad productiva (PIB/habitante o PIB/km²), un menor peso de los sectores industriales y de las actividades terciarias directivas y avanzadas, unos inferiores niveles de renta y, en definitiva, menores niveles de desarrollo social.

En cualquier caso, en el periodo histórico más reciente, coincidiendo con la constitución de Andalucía como Comunidad Autónoma y con la incorporación de España a la Unión Europea, se han reforzado notablemente los procesos de articulación física e integración económica de la región en los que han tenido una contribución relevante los instrumentos creados por la Unión Europea para las regiones menos desarrolladas (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión).

Esta posición de Andalucía, como región europea, influye en la dirección de los procesos de integración exterior de la región, y desde esa posición han de considerarse, también, el resto de dimensiones de su proyección internacional, especialmente en lo que se refiere a los países del sur del Mediterráneo.

En la perspectiva del próximo siglo y de la consolidación del Mercado Único Europeo, la integración de Andalucía en el contexto europeo dependerá, en gran medida, de dos consideraciones:

■ Su adecuada inserción en los nuevos ejes de desarrollo regional, especialmente en el Arco Mediterráneo y, en menor medida, en el Arco Atlántico.

■ Su consolidación no sólo como punto terminal, sino también como «rótula» o «charnela» más meridional para las comunicacio-

▼ Cooperación territorial y supramunicipal en las áreas de montaña

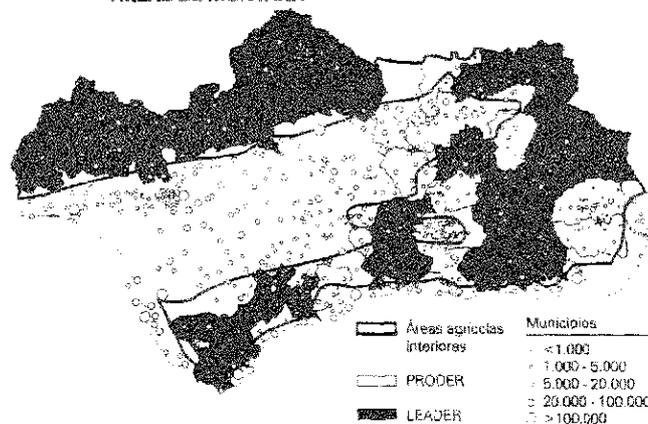
La mayoría de los asentamientos rurales correspondientes a las áreas de montaña han venido desarrollando estrategias de cooperación supramunicipal auspiciadas por los siguientes instrumentos e iniciativas:

- La puesta en marcha del Programa LEADER de desarrollo rural, de iniciativa comunitaria, que exigía la agrupación voluntaria de municipios.
- La adscripción a territorios pertenecientes a un gran Parque Natural, lo que ha tenido un efecto positivo en cuanto a la puesta en común de iniciativas de protección de la naturaleza y desarrollo socioeconómico.
- La anterior pertenencia a ámbitos territoriales que recibían un tratamiento singular por su situación económica: comarcas de acción especial, zonas de acción económica, etc.

A pesar de ello, la constitución formal de entes mancomunados como fórmula administrativa de gestión de diversos asuntos (infraestructuras y servicios, desarrollo integral, etc.), es, hoy por hoy, muy desigual de una área a otras.

- Frente a ámbitos donde las mancomunidades están relativamente consolidadas (Sierra Norte de Sevilla, Sierra Norte de Cádiz, Hoyas de Guadix y Baza, Alpujarras, Alhama, Sierra de las Nieves, etc.) en otras áreas se detecta la ausencia de estas iniciativas (principalmente en los pequeños municipios de las sierras subbéticas de Jaén y Granada y del interior de la provincia de Almería).

Figura 2.11. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA



nes entre las regiones del Arco Mediterráneo y del Arco Atlántico, así como su valoración como el único pasillo del sector suroccidental de la Europa Comunitaria para las relaciones con el norte de África.

El Arco Mediterráneo

El territorio formado por las regiones occidentales de Italia, sur de Francia y este y sur de España aparece en los últimos años como el escenario de un nuevo desarrollo económico. Este desarrollo debe sustentarse en la implantación de nuevos sectores de actividad (industria intermedia y de consumo, agriculturas intensivas, turismo y ocio, servicios avanzados y centros de innovación tecnológica), para los que estas regiones presentan determinadas ventajas y potencialidades, entre las que destacan:

- Una menor congestión urbana que las áreas del centro y norte de Europa, donde se ha concentrado tradicionalmente el crecimiento económico.
- Unas buenas condiciones climáticas y ambientales.
- La presencia de recursos naturales y culturales con una nueva valoración en términos económicos.
- Unos recursos humanos cualificados y un entorno empresarial y laboral favorable.

La consideración de Andalucía en el eje de desarrollo mediterráneo europeo permite definir unos posibles escenarios de futuro que dependerán, fundamentalmente, de la capacidad de la región para desarrollar sectores productivos interrelacionados con el exterior, y

para superar las discontinuidades físicas que, actualmente, presentan determinadas infraestructuras de relación (red ferroviaria y red de gasoductos, especialmente).

Un aspecto de especial importancia es el de la vinculación de las actividades productivas y los sistemas urbanos andaluces con los del resto del Arco Mediterráneo. En este sentido, las funciones que desempeñan las zonas y ciudades más orientales de la región, cobran una especial relevancia. La economía de gran parte de estos territorios presenta sectores y funciones claramente relacionados con los del Levante peninsular (turismo, servicios y nuevas agriculturas).

En la mejora de la accesibilidad de Andalucía y de su posición respecto a los grandes flujos de transporte, será fundamental el enlace fijo Europa-Africa por el Estrecho de Gibraltar y la mejora de la accesibilidad terrestre del frente portuario con el resto de Europa. Especial trascendencia tiene, también, dentro de esta estrategia completar la red ferroviaria de alta velocidad europea y la mejora de las líneas de enlace con la misma.

El Arco Atlántico

El Arco Atlántico lo forman las regiones occidentales de las Islas Británicas y de Francia, así como las de la cornisa cantábrica española, Portugal y las provincias occidentales de Andalucía.

Estas regiones han sido tradicionalmente territorios volcados hacia el mar, y presentan niveles medios de desarrollo, con una importante base rural en sus economías y con determinados enclaves

mineros e industriales básicos afectados por la reconversión. Un rasgo común es la escasa articulación terrestre de las regiones entre sí, primando fundamentalmente las conexiones con el interior de cada nación, lo que implica que, a lo largo de todo el eje, no exista una continuidad clara de las infraestructuras terrestres de transportes y comunicaciones. En cambio, el Arco Atlántico contiene un potente sistema portuario que está siendo objeto prioritario de atención.

Entre las tendencias y escenarios de futuro de las regiones del Arco Atlántico cabe destacar sus mayores dificultades para llegar a configurar, al mismo nivel que el Arco Mediterráneo, un auténtico eje de desarrollo europeo, debido a las antes mencionadas discontinuidades físicas y urbanas.

Desde la perspectiva andaluza interesa destacar, ante todo, las oportunidades para la mejora de las comunicaciones por carretera y ferrocarril entre el noroeste de España (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) y el centro-sur de Portugal (región de Lisboa y Algarve-Alentejo) con los centros urbanos de Huelva, Sevilla, Cádiz y, especialmente, de Algeciras, que funcionarían como terminales de intercambio entre modos de transporte hacia el Norte de África o las regiones del Arco Mediterráneo.

2.3.2. Relación de Andalucía con el norte de África

Andalucía es un territorio de contacto de la Unión Europea respecto a la ribera sur del Mediterráneo, papel que se verá enormemente reforzado en las próximas décadas, con la creación de una Asociación Euromediterránea y una zona de libre comercio, que pretende alcanzar un espacio económico euromediterráneo, tal como se concluyó en la Conferencia de Barcelona (1995), así como con la perspectiva de un enlace fijo entre los dos continentes.

Se trata, por tanto, de una consideración complementaria de Andalucía como «norte del sur», esto es, como ámbito especialmente capacitado para favorecer un mayor grado de integración económica entre Europa y África. Ello parte de asumir que, necesariamente, los escenarios de futuro del espacio mediterráneo han de plantearse como escenarios de cooperación en los que Europa está llamada a desempeñar un papel fundamental en el desarrollo socioeconómico de los países de la ribera sur. En esta dimensión, Andalucía se sitúa en un lugar protagonista para este incremento de las relaciones de interdependencia entre el norte y el sur, tanto por su carácter de puente entre ambos continentes, como por las ventajas comparativas con que cuenta para participar directamente en estrategias de cooperación para el desarrollo común: existencia de rasgos territoriales, económicos y ambientales afines, disponibilidad de desarrollos tecnológicos adaptables a las economías en vías de desarrollo, entre otras.

La existencia de importantes conexiones históricas y culturales y la pertenencia a un espacio ecológico común están sirviendo de punto de apoyo para la cooperación. Sectores como la agricultura, la industria agroalimentaria, la energía o el transporte, son claves para favorecer un mayor grado de integración. Los campos comunes de aplicación de la innovación científica y tecnológica son otro importante aspecto a tener en cuenta.

Por todo ello, existe una tendencia cada vez más evidente al reforzamiento de la relación entre los países del Norte de África y Andalucía, lo que afecta fundamentalmente a tres ámbitos territoriales concretos:

- El área del Estrecho de Gibraltar, como lugar de paso más accesible entre Europa y África, donde son ya una realidad o están en estudio diversos sistemas de infraestructuras de transportes y comunicaciones entre ambos continentes (gasoducto y red eléctrica, futura red viaria de gran capacidad y ferroviaria y telecomunicaciones).
- La franja litoral en su conjunto, donde existen una serie de puertos que funcionan como terminales del transporte de los flujos entre Europa y el Magreb, y en la que tiende a asentarse parte de la población emigrante procedente del norte de África.
- Determinadas áreas urbanas donde se están poniendo en marcha proyectos concretos de cooperación técnica, cultural y de investigación, mediante la creación de Universidades y/o complejos científico-técnicos mixtos.

2.3.3. Relación de Andalucía con el resto España y Portugal

La relación de Andalucía con el conjunto de la Península Ibérica tiene una especial relevancia, al menos, en un doble sentido:

- Por una parte, porque es aquí donde se produce la integración exterior de Andalucía de manera más inmediata, en concreto, su integración en los principales ejes de organización territorial europeos (Mediterráneo y Atlántico), siendo, a su vez, los espacios económicos con los que se establece una relación más directa. A nivel global se realiza a través de las relaciones con tres centros económicos principales: Madrid (desde la que se estructura el eje central canalizado a través del Valle del Guadalquivir), Valencia-Barcelona (centros fundamentales para la integración con el Arco Mediterráneo español) y Lisboa (centro económico principal del Arco Atlántico con el que, sin embargo, existen aun débiles vínculos desde el punto de vista económico y territorial).
- En segundo lugar, el territorio de Andalucía presenta una continuidad física con una serie de Comunidades Autónomas limítrofes (Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia) y regiones portuguesas (Alentejo y Algarve) lo que implica la necesidad de considerar los diferentes problemas y oportunidades que se plantean en cada uno de los espacios de borde interregionales que, mayoritariamente, están constituidos por ámbitos de carácter rural. Asimismo, es necesario considerar la función de Andalucía en las relaciones con zonas como Canarias, Ceuta y Melilla.

En cada uno de los ámbitos peninsulares existe una clara continuidad física, de usos del suelo, de organización urbana y de funciones económicas que plantean la necesidad de formular mecanismos de coordinación, desde la Ordenación del Territorio, que permitan abordar tales aspectos a fin de evitar que los límites administrativos supongan una disfuncionalidad, no justificada desde el punto de vista de la coherencia espacial y económica.

Portugal

En este ámbito fronterizo, tanto la costa de El Algarve como la región del Alentejo presentan una clara continuidad y complementariedad productiva con la costa occidental de Huelva, y el Andévalo y la sierra de Aracena respectivamente. La frontera natural del Guadiana ha constituido, históricamente, una barrera que ha hecho que hasta fechas recientes no existiera una conexión terrestre entre Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio (Portugal). La importancia de este eje litoral, un espacio dinámico con presencia de nuevas agriculturas y actividades turísticas, refuerza la necesidad de establecer mecanismos comunes de cooperación. La presencia del aeropuerto internacional de Faro, la continuidad de la red viaria de alta capacidad hacia Portugal, y la creación de un corredor ferroviario entre Huelva y la frontera, aparecen como aspectos esenciales para potenciar la integración económica y territorial. En la parte norte las relaciones muestran una mayor debilidad debido tanto a la permanencia de las discontinuidades físicas entre un lado y otro de la frontera (sólo existe la conexión de Rosal de la Frontera), como a la debilidad económica de los territorios.

Extremadura

La zona de contacto con el norte de las provincias de Huelva, Sevilla y Córdoba aparece como un espacio con vocaciones comunes en cuanto a usos del suelo, predominando las economías agropecuarias de dehesas, la explotación forestal y cinegética y las actividades de gestión del medio natural. Parte de los centros económicos del sur de Extremadura actúan como centros de servicios, también, de los asentamientos andaluces más próximos. Es el caso de Fregenal y Zafra en la zona de Huelva y Llerena y Azuaga en la de Sevilla y Córdoba.

Castilla-La Mancha

El área de Sierra Morena central y oriental y los Pedroches presen-



**Figura 2.12. ANDALUCÍA EN EUROPA
Y EN EL MEDITERRÁNEO**

ta también continuidades con el área sur de Castilla-La Mancha, especialmente en lo que se refiere a los usos del suelo (dehesas, cotos cinegéticos y espacios naturales de interés), así como en cuanto a la vinculación funcional de la cuenca carbonífera de Peñarroya con el complejo minero energético de Puerto Llano (Ciudad Real). A efectos de planificación hidrológica, el ámbito se incluye dentro de la cuenca del Guadiana.

En el área de Jaén, la carretera N-IV actúa como colector de primer nivel de tráficos de largo recorrido, en torno a la cual existe una cierta continuidad con el sur de Castilla-La Mancha. La zona más oriental de Jaén, y parte de Granada (Sierra de Segura) forma parte de la cuenca hidrográfica del Segura, existiendo, así mismo, una continuidad física y de usos del suelo (forestales, ganaderos y cinegéticos).

Murcia

La parte oriental de las provincias de Granada y Almería aparece como un espacio directamente vinculado desde el punto de vista económico y físico con el área de influencia de Lorca y Murcia, centros económicos de mayor potencia que los existentes en la parte andaluza, si bien aún no se han resuelto definitivamente los problemas de articulación física entre ambas regiones.

En este sentido, las funciones que desempeñan las zonas y ciudades más orientales de la región, cobran una especial relevancia. La economía de gran parte de estos territorios presenta sectores y funciones claramente relacionados con los del Levante peninsular (turismo, servicios y nuevas agriculturas). Sin embargo, la debilidad de las redes de ciudades hace que, en gran medida, sean centros económicos exteriores a la región los que desempeñen determinadas funciones directivas que llegan a cubrir en sus áreas de influencia zonas de Andalucía (parte de las provincias de Almería y Granada en relación con centros como Lorca y Murcia). El papel de grandes ciudades como Granada y Almería y de ciudades medias como Guadix, Baza o las del litoral de Almería, es, por tanto, esencial para reforzar la integración territorial y económica.

Ceuta, Melilla e Islas Canarias

Andalucía tiene una intensa relación con estos territorios a través del tráfico de avituallamiento de productos que no existen en los mismos, así como por su carácter de terminal de las comunicaciones marítimas y áreas de pasajeros y mercancías.

2.4. Condicionantes básicos de la organización del territorio en Andalucía

Diagnosticados los principales procesos de transformación territorial y las características de los ámbitos geoeconómicos en que tienen lugar, es necesario evaluar el grado de integración funcional existente entre las diferentes redes de asentamientos de población y áreas de la región.

Para ello se analizan a continuación un conjunto de componentes y condicionantes básicos de la organización del territorio, a través de las cuales se materializan las principales relaciones entre las distintas ciudades y áreas geoeconómicas, tanto de materias primas básicas como el agua o la energía, como de flujos de personas, mercancías o información.

Estos componentes ayudan a explicar el funcionamiento interno del territorio regional, constituyéndose en sistemas que están en la base de la construcción de Andalucía como espacio cohesionado e integrado.

Los dos primeros componentes que se han considerado, son determinantes para las capacidades de desarrollo y las condiciones de habitabilidad de la población: el agua y la energía.

Se abordan otros componentes que contribuyen significativamente a la organización del espacio regional, como son las comunicaciones y la base natural sobre la que se desarrollan las actividades humanas.

2.4.1. El agua

La configuración del solar andaluz como una sucesión de sierras, de norte a sur, separadas por depresiones que ocupan tierras relativamente llanas y más bajas, ha determinado un ciclo natural del agua caracterizado globalmente por la función productora de recursos hídricos de las áreas de montaña y de la función de consumo en las tierras de campiña y de vega, que ocupan el fondo de las depresiones o el litoral.

Las limitaciones existentes en la ingeniería hidráulica hicieron que, hasta finales del siglo XIX, la disponibilidad de recursos hídricos estuviera relativamente restringida en torno a los ruedos de las poblaciones tanto de las tierras llanas como de las áreas de montaña. En estas últimas se construyeron complejos sistemas de regadío tradicional, gracias tanto a la proximidad a los recursos como al aprovechamiento generalizado del riego por gravedad. En las depresiones se dispuso de recursos mucho más limitados que en la actualidad, fundamentalmente, de las aguas fluyentes por ríos y arroyos, de las obtenidas de los acuíferos mediante norias y pozos, y de las que excepcionalmente se transportaban mediante acueductos desde zonas serranas no muy lejanas para abastecer algunas grandes ciudades.

Durante el siglo XX, sobre todo en el periodo 1930-1980, los avances de la moderna ingeniería hidráulica multiplicaron los recursos regulados en las áreas de montaña y su capacidad de transporte a largas distancias. Se construye entonces una potente red de embalses y de canales de riego o abastecimiento que desplazaron grandes cantidades de agua a las tierras bajas, tanto interiores como litorales. La mayor fertilidad de sus suelos y su poblamiento más denso las convirtió en las principales consumidoras de recursos hídricos a nivel regional.

La implantación de este nuevo ciclo hidráulico, en el que se superponen las infraestructuras construidas al ciclo natural del agua, transformándolo de manera notable, favoreció globalmente el crecimiento económico regional, aunque este se produjo de forma desigual en las distintas áreas de Andalucía:

- La captación masiva de recursos hídricos externos -junto con otros factores como la modernización e intensificación de las técnicas de cultivo y de desecación y preparación de los suelos- multiplicará la superficie agrícola regada en vegas y campiñas que, al corresponderse con los suelos más fértiles de la región, concentrarán también las principales producciones agrícolas.

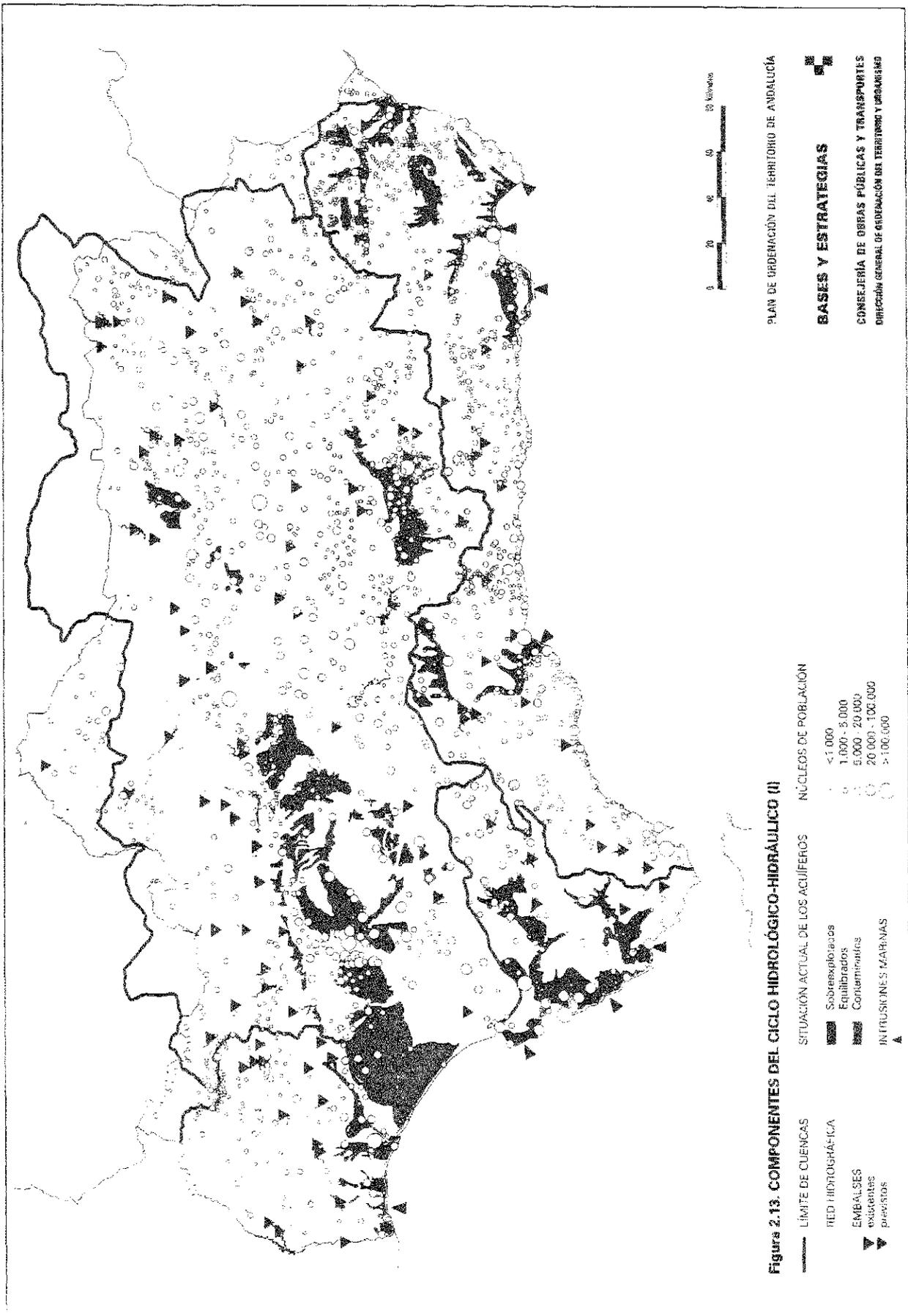
En una primera fase las depresiones interiores (Guadalquivir, surco intrabético, Guadalete, etc.) incrementaron ostensiblemente sus consumos de agua para riego. A partir de las dos últimas décadas, la franja litoral, merced a la elevada rentabilidad de la moderna agricultura intensiva bajo plástico en regadío, crece a un ritmo aún mayor.

- Además, en este periodo crece también la demanda de agua para el abastecimiento urbano de ciudades medias y las grandes ciudades ubicadas tanto en las depresiones interiores como en el litoral, lo que va asociado a su crecimiento demográfico y a los cambios de hábitos de consumo.

Para atender estos crecientes consumos se construyen nuevas obras de regulación y transporte de recursos hídricos que se transportan en muchos casos desde áreas relativamente alejadas; en ello influye tanto la escasez de recursos propios como los problemas de contaminación de los mismos, debido a la insuficiente red de saneamiento.

En la franja litoral, el desarrollo del turismo genera un proceso de urbanización aún más rápido e intenso que en el interior de la región, que se sostiene mediante captaciones de agua de las áreas serranas próximas.

- Mientras tanto, las áreas de montaña se ven inmersas en un proceso de crisis de sus sistemas agrarios tradicionales, menos competitivos que las modernas agriculturas de las tierras bajas, lo que hace que su importancia disminuya en el ámbito regional. Por otra parte, la creación de los nuevos embalses no siempre ha repercutido en la mejora del abastecimiento urbano y los regadíos tradicionales de estas áreas; asimismo, en ocasiones las nuevas infraestructuras hidráulicas han tenido un considerable impacto ambien-



▼ El ciclo hidrológico-hidráulico. Datos básicos

Mientras Andalucía ocupa aproximadamente el 17% del territorio español y representa igual porcentaje en cuanto a población total, sus recursos hídricos sólo suponen el 10,7% de los nacionales.

Ello indica la escasez natural de recursos. En este sentido, al andaluz medio le corresponde prácticamente la mitad de agua que al español medio. La irregularidad temporal y espacial del régimen hidrológico andaluz - donde alternan años muy secos y húmedos y territorios con climas desde muy húmedos a semiáridos-, hace más difícil que en el resto de España el aprovechamiento de los recursos, y supone un mayor coste y un menor rendimiento de las infraestructuras de regulación superficial.

Esta situación sólo se compensa parcialmente con las extracciones de acuíferos, ya que éstos se encuentran en algunos territorios sobreexplotados.

Por todo ello, Andalucía sufre un déficit de aproximadamente 620 hm³/año, que hace necesario considerar las posibilidades de incrementar las disponibilidades de nuevos recursos, además de actuar sobre la demanda a través de la modernización de las infraestructuras, la mayor eficacia de la gestión y la política de precios.

Los planes hidrológicos prevén incrementar la regulación de los recursos naturales en mayor medida que en el conjunto de España, puesto que Andalucía es la región con mayor déficit. A pesar de ello haría fal

ta incrementar las aportaciones de recursos hídricos externos y la producción de recursos no convencionales, mediante técnicas de desalación y de reutilización de las aguas residuales urbanas depuradas para su aplicación en la agricultura, en los usos urbanos y deportivos, o en la recarga de acuíferos.

La demanda media de agua por hectárea y habitante es ligeramente inferior a la media nacional, en lo que influye la escasez natural de recursos. Destaca el mayor porcentaje de consumo del regadío y el abastecimiento urbano, y el menor consumo relativo de las actividades industriales respecto a la media nacional.

El consumo del regadío constituye un factor determinante en el ciclo hidrológico-hidráulico, no sólo por su elevada participación en la demanda total sino también por su repercusión territorial, económica y en la gestión del recurso.

Los principales productos agroalimentarios exportados por Andalucía provienen del regadío, que genera ingresos que duplican el PIB nacional de estas producciones, además de ocupar al 14,3% de la población activa agraria.

A pesar de ello, la eficiencia en el uso del agua por el regadío alberga situaciones muy diferentes, desde regadíos altamente tecnificados, con una productividad del agua muy elevada, hasta regadíos obsoletos.

Disponibilidad global de recursos hídricos

	En Andalucía	% España
Extensión (en km ²)	87.561	17,3
Población (censo 1991)	7.040.627	17,9
Recursos naturales (hm ³ /año)	12.212	10,7
Disponibilidades (en hm ³ /año)		
Recursos totales	5.426	9,8
Regulados en embalses	3.304	10,7
Extracciones de acuíferos	1.223	22,5
Flujos de base	502	4,7
Retornos	397	5,0

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes. Plan Director de Infraestructuras de Andalucía. 1997-2007.

Caracterización de la demanda

	En Andalucía	España
Demanda total (en hm ³ /año)	5.661	37.092
% Abastecimiento	15,3	14,7
% Industrial	2,9	6,4
% Regadío	81,8	79,5
Superficie destinada a regadíos (miles ha.)	671	3.407
Dotación media regadíos (en m ³ /ha y año)	6.214	7.131

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes. Plan Director de Infraestructuras de Andalucía. 1997-2007.

Balance de necesidades y recursos (1997) (hm³/año)

	Recursos brutos					Déficit		
	Demandas	Disponibles	Retornos	Externos	Totales	Déficit bruto	Sobreexplotación de acuíferos	Total (1)
Guadalquivir	3.578	3.011	351	-5	3.357	-221	-20	-241
Sur	1.377(2)	1.210	10	-	1.220	-157	-184	-341
Guadiana II	234	345	5	(4)	350	116		116
Guadalete	409	447	29	-	476	67	-5	62
Guadiana I	16	10	2	-	12	-4		-4
Segura	47	6		7(3)	13	-34		-34
Andalucía	5.661	5.029	397	2	5.428	-415(5)	-209	-625(5)

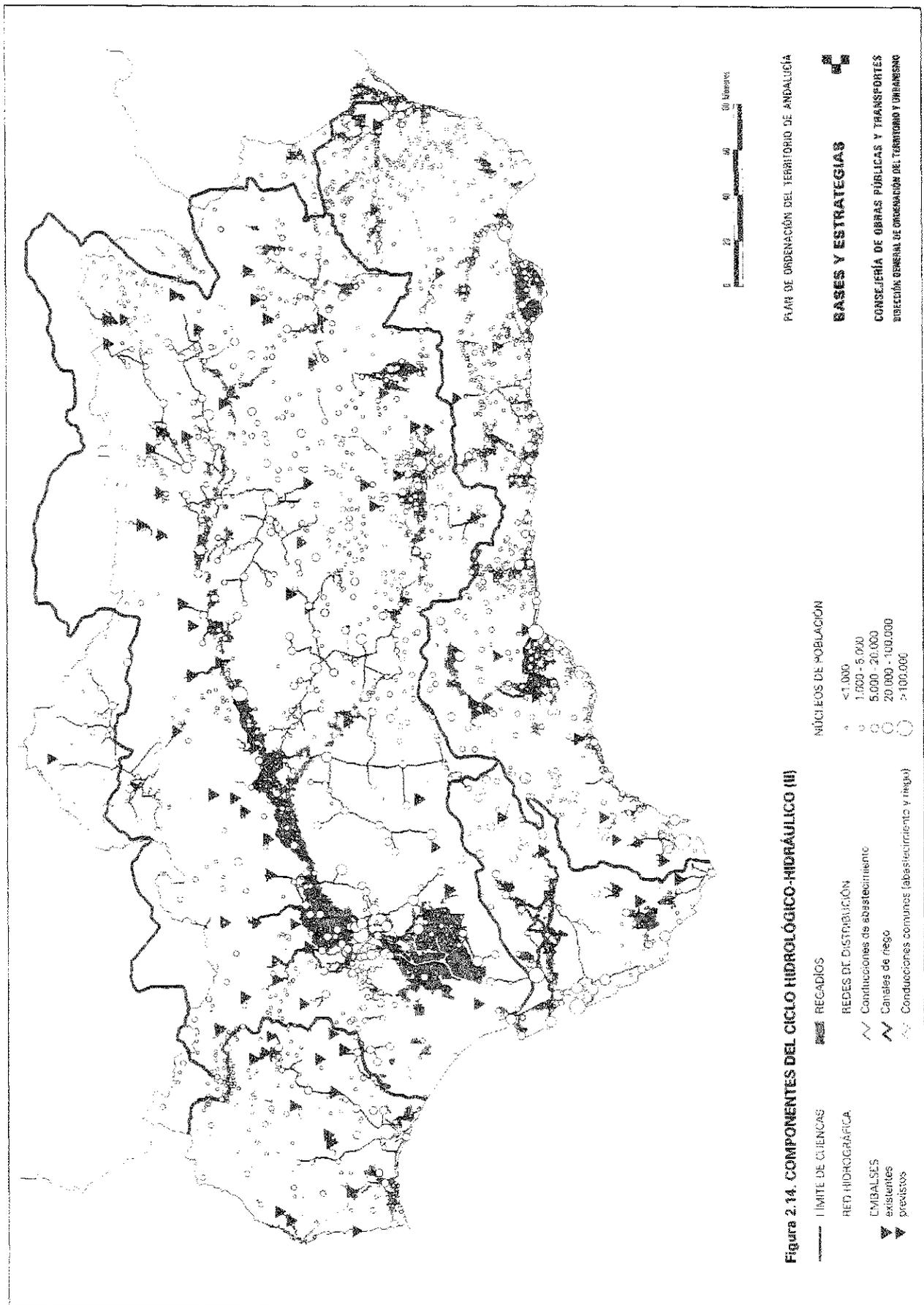
Fuente: Planes Hidrológicos de cuenca (1995) y Dirección General de Obras Hidráulicas (1) Déficit global de cada cuenca. No se incluyen los déficits locales. (2) Incluye la demanda de riego actualmente infradotada. (3) Aportados por el trasvase Tajo/Segura (4) No se incluyen los excedentes regulados del Guadiana I. (5) Se incluyen sólo las cuencas deficitarias.

tal (ocupación de terrenos antes destinados al regadío agrícola tradicional, masivas repoblaciones forestales en las cuencas abastecedoras que interrumpen los aprovechamientos económicos tradicionales como la ganadería y la caza, destrucción de bosques galerías de alto valor ecológico, o empobrecimiento de los recursos vivos asociados al medio acuático). Por ello, su incorporación al nuevo ciclo del agua de los años 70-80 les reporta menos ventajas comparativas.

Con la aprobación de la nueva Ley de Aguas (1985) cambia la filosofía de la planificación hidráulica anterior.

Tanto a nivel nacional como autonómico se plantea la necesidad de un cambio en la manera de enfocar la futura gestión de los recursos hídricos. Las posibilidades de regulación superficial de las aguas mediante embalses y el aprovechamiento de los recursos subterráneos son cada vez menores y los consumos, sin embargo, no han dejado de crecer en las últimas décadas. Por tanto, para satisfacer las necesidades es preciso acometer una gestión más racional del recurso, a través de su uso más eficiente y ahorrativo, tanto en la agricultura como en las ciudades.

En consonancia con estos planteamientos, la planificación hidroló-



▼ El sistema energético. Datos básicos

El moderno sistema energético andaluz, como el de otros países industriales, se apoya en la importación de combustibles fósiles, constituyendo éstos las principales fuentes de suministro de la energía primaria producida.

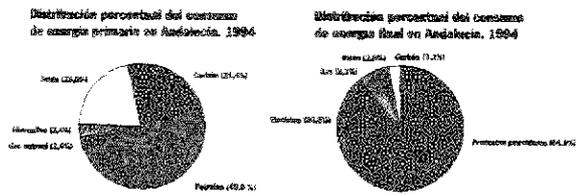
La mayor dependencia respecto al petróleo importado que la media española y europea, hace que, en los últimos años, se tienda a una mayor diversificación en las fuentes de suministro, con un creciente peso del carbón y el gas natural.

El gas natural, cuya infraestructura se está experimentando actualmente por toda Andalucía, constituye uno de los elementos del sistema energético de mayor potencial e interés por su incidencia en la mejora del medio ambiente.

Asimismo, el importante peso de la energía eléctrica en la energía final consumida confiere a la red de distribución de este tipo de energía un papel relevante en la ordenación del territorio.

Aunque su aportación actual al balance energético andaluz es muy escasa, las energías renovables tienen una gran potencialidad de futuro.

Una vez que se vaya superando la todavía insuficiente viabilidad y competitividad tecnológica y económica de este tipo de instalaciones, Andalucía destacará en este campo en el contexto nacional y europeo. Ello se debe a la importante disponibilidad natural de recursos energéticos renovables, especialmente en energía solar, aunque también en la energía eólica y la procedente de la biomasa vegetal.



Energías renovables, 1995

	En Andalucía	% España
Energía hidroeléctrica, Potencia instalada	106,3	10,8
Biomasa, Consumo	853,526	22,4
Energía eólica, Potencia instalada	70	60,7
Energía solar térmica, Superficie instalada m ²	71,369	22,3
Energía solar fotovoltaica, Potencia instalada	2,747	43,2

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, 1997.

gica específica de la Junta de Andalucía —que tiene como puntos de partida más inmediatos el Acuerdo Andaluz por el Agua y el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, donde se pone de manifiesto un alto grado de consenso entre los agentes sociales implicados en la gestión del agua— establece como objetivos básicos generales para la política de aguas autonómica:

- El desarrollo de una política de gestión destinada a la contención de la demanda y al ahorro del recurso, primando la eficiencia en su utilización.
- El impulso de una política de infraestructuras hidráulicas destinada a resolver las necesidades que persistan a pesar de la mejora y optimización de la gestión y el uso del agua.
- La gestión propia de las cuencas hidrográficas localizadas mayoritariamente dentro de la región.

2.4.2. La energía

El actual modelo de abastecimiento energético tiene su origen en los años sesenta, cuando la industrialización tardía de Andalucía, así como del conjunto del Estado español, comporta la generalización del consumo de combustibles fósiles.

Andalucía adopta un modelo de abastecimiento energético caracterizado por la fuerte dependencia de recursos externos y por su función de encrucijada entre los centros productores de energía y los principales centros de consumo, tanto nacionales como internacionales.

En una primera fase, Andalucía se convierte en un enclave para la importación y suministro de productos petrolíferos al resto del Estado español, a partir de las centrales y refinerías ubicadas en el litoral.

Posteriormente, para evitar los inconvenientes de la excesiva dependencia de una única fuente de suministro se opta por un mayor grado de abastecimiento de carbón, en parte para aprovechar los recursos propios, en parte importado. Este será también transformado en las centrales de generación eléctrica ubicadas en la franja litoral.

Más recientemente (año 1996), Andalucía adquiere una importancia aún mayor como encrucijada de las rutas de transporte de la energía, al convertirse en el lugar de entrada del gasoducto Magreb-Europa, que permite la conexión desde los yacimientos argelinos con la red nacional de gasoductos y, posteriormente, con las redes euro-

peas que se abastecen desde Noruega y Holanda, y con el gasoducto procedente de los yacimientos rusos, así como por la interconexión eléctrica entre Europa y el norte de África.

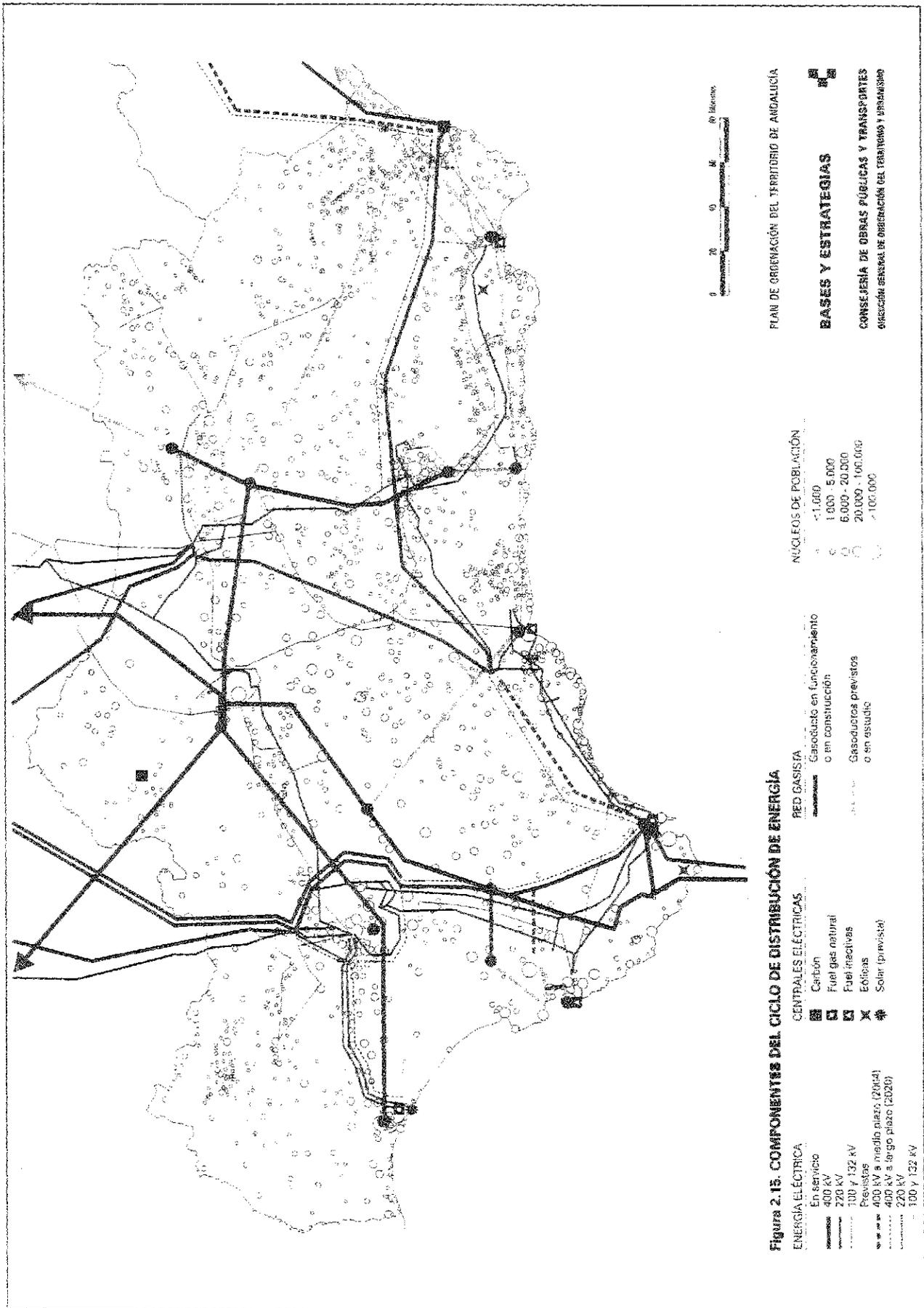
Desde el punto de vista de la ordenación del territorio se considera que esta privilegiada posición de la región andaluza en las rutas internacionales de transporte de energía debe ser aprovechada para conseguir una red de abastecimiento energético suficientemente descentralizada en todo el territorio.

En el caso de la red de gasoductos es ya una realidad consolidada el abastecimiento de la mayor parte de la región a partir de este tipo de combustible. En el horizonte del próximo milenio el objetivo es conseguir una equilibrada expansión de la red de abastecimiento de gas natural en toda la región. Ello viene justificado por tratarse de un combustible de mayor eficiencia energética, con menor impacto contaminante y con capacidad para desarrollar aplicaciones industriales y domésticas, como alternativa a los combustibles derivados del petróleo y el carbón, cada vez más escasos. Desde la óptica regional, un paso importante sería la generalización del empleo de gas natural en los actuales centros de generación eléctrica térmica, y en las redes de ciudades medias y grandes.

Por lo que se refiere a la red de distribución eléctrica, la red de transporte de dicha energía (red de 400 kV) presenta una disposición mallada entre un conjunto de nodos principales correspondientes a las grandes centrales productoras, los principales centros urbanos, los enclaves industriales y los puntos de interconexión con el resto del sistema eléctrico.

Está previsto que esta red se amplíe para conseguir una estructura más completa dentro de la región, a la vez que refuerza notablemente sus conexiones con los centros productores exteriores y con el conjunto de la red nacional e internacional; por su parte, la red de transporte de alta y media tensión (inferior a 220 kV) se organiza de manera integrada y complementaria a la red de 400 kV. Su estructura territorial en Andalucía es más mallada que la red de 400 kV, ya que sus trazados se establecen de acuerdo con las demandas urbanas e industriales específicas de cada área de la región, aunque es todavía mejorable.

Además, el desarrollo de las energías renovables constituye en Andalucía una oportunidad económica y territorial de primer orden. Existe una importante disponibilidad de determinados recursos energéticos renovables (energía solar o eólica) en comparación con



▼ Redes e infraestructuras de transportes y comunicaciones. Datos básicos

La estructura de las redes e infraestructuras de transportes y comunicaciones en Andalucía se caracteriza por el predominio del tráfico por carretera para los desplazamientos interiores, tanto de mercancías como de pasajeros, y por una importancia compartida para los tráficos dirigidos al exterior, del transporte marítimo (para mercancías y, en menor medida, viajeros) y del transporte aeroportuario (viajeros).

Los aspectos más débiles de esta estructura residen en la escasa captación de tráfico de mercancías respecto al Estado español de modos de transporte como el ferrocarril y los aeropuertos.

Por lo que se refiere al tráfico de pasajeros hay que destacar la evolución positiva de las líneas conectadas a la alta velocidad, en dirección Madrid, y de los puertos que sirven como terminales hacia el norte de África.

La longitud de red de las infraestructuras está próxima a la media nacional. El hecho más significativo de los últimos años es el rápido crecimiento de las vías de gran capacidad, cuya extensión se ha multiplicado, concentrando los principales tráficos por carretera de medio y largo recorrido.

Tráfico de mercancías (en miles de toneladas)

	En Andalucía	% España
Ferrocarril (año 1995) (1)	2.325,210	7,7
Aeropuertos (año 1995) (2)	12,780	2,8
Puertos de Interés General del Estado (año 1995)	79.938,000	27,5
Carreteras (transporte interior) (año 1995)	76.783,000	13,2

(1) RENFE; (2) AENA.

Fuente: Ministerio de Fomento. Anuario Estadístico 1995.

Tráfico de viajeros (en miles de personas)

	En Andalucía	% España
Ferrocarril: origen y destino en Andalucía (año 1995) (1)	23.000	10,9
Aeropuertos (año 1996) (2)	9.852	9,5
Puertos de Interés General del Estado (año 1995)	4.377	32,0
Carreteras	100.576	9,5

(1) RENFE; (2) AENA.

Fuente: Ministerio de Fomento. Anuario Estadístico 1995.

Longitud de las redes (en kilómetros)

	En Andalucía	% España
Ferrocarril (año 1996) (1)	2.191	17,3
Carreteras (año 1995) (2)	24.594	15,1
Vías de gran capacidad (año 1995) (3)	1.516	18,5

(1) RENFE; (2) Consejería de Obras Públicas y Transportes; (3) Autovías, autopistas y carreteras de doble calzada.

otras regiones europeas, si bien todavía hace falta un esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico, capaz de diversificar las aplicaciones de estos recursos y de hacerlos eficientes técnicamente y competitivos económicamente.

Las energías renovables ofrecen, como principales ventajas comparativas, el hecho de que tienen una distribución territorial más dispersa y mucho menos concentrada que los combustibles fósiles, y su menor impacto ambiental, por la notable reducción de las emisiones de contaminantes a la atmósfera.

La franja litoral aparece como un espacio de singular potencialidad para el desarrollo de la energía eólica y solar, mientras que las áreas agrícolas interiores y litorales, y las áreas de montaña presentan perspectivas favorables para el aprovechamiento energético de la biomasa.

2.4.3. Los transportes y las comunicaciones

Hacia la mitad del siglo XX, Andalucía era considerada como parte de la periferia avanzada de los países industrializados, estando insuficientemente conectada con las principales rutas de transporte mundiales, lo que influyó en un menor desarrollo relativo de su sistema de transportes y comunicaciones. La industrialización de la región en los años sesenta y setenta, basada en una política de polos de desarrollo que concentraron la industria básica y las funciones de abastecimiento energético en unos pocos grandes centros urbanos y portuario-industriales, atrajo también hacia éstos las principales inversiones en infraestructuras de transportes, con una disposición concentrada en los ejes radiales de conexión con el centro de la Península y el Valle del Guadalquivir.

No será hasta la década de los ochenta, con la asunción autonómica de competencias en materia de carreteras y transportes, cuando se formulen, por primera vez, objetivos y criterios para la configuración de un sistema de redes y servicios de comunicaciones regionales. Este momento coincide con un periodo de crecimiento de las inversiones en materia de nuevas infraestructuras y servicios, lo que mejora notablemente la articulación de la región con el resto de la

nación y su posición en el contexto internacional.

En la última década, la elaboración de planes infraestructurales autonómicos, y su coordinación con los planes realizados en el ámbito estatal y con la progresiva definición de las redes transeuropeas para determinados modos de transporte (carreteras, ferrocarril, aeropuertos o puertos fronterizos) ha permitido superar la disposición radiocéntrica de las redes de infraestructuras en torno a la capital del Estado, y se han formulado diversas propuestas de esquemas regionales para las distintas infraestructuras de transporte.

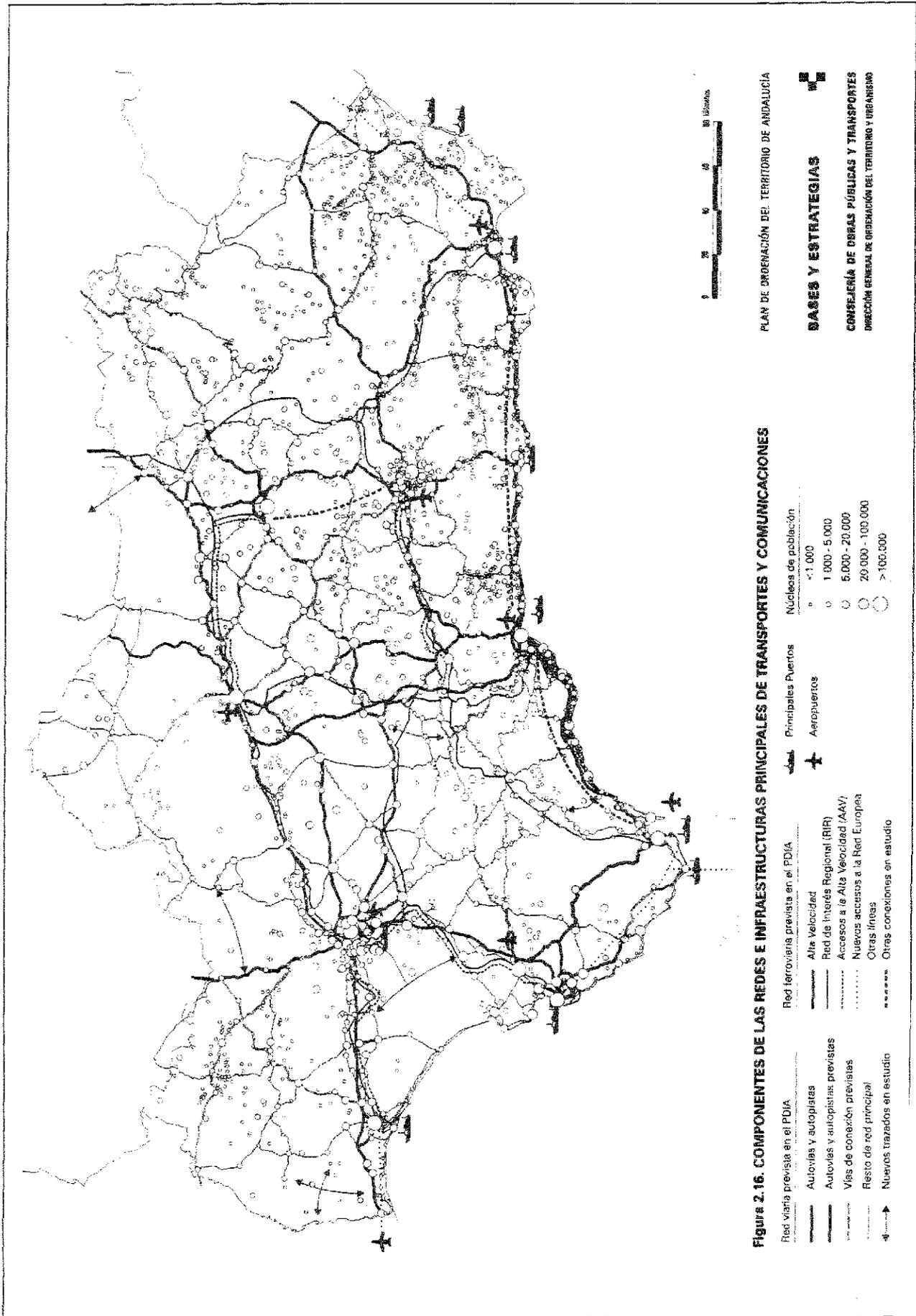
En este sentido, la moderna organización territorial de las infraestructuras de transportes y comunicaciones en Andalucía ha incorporado nuevos elementos de integración con el exterior, tales como: la conexión con las regiones de los Arcos Atlántico y Mediterráneo, la potenciación de Andalucía como enlace entre ambos Arcos y de su posición de encrucijada de las comunicaciones de Europa con el Norte de África.

También se ha avanzado sustancialmente en la definición de los esquemas de organización espacial de las redes de infraestructuras de interés regional, dando prioridad a la conexión entre las principales áreas urbanas, a partir de las cuales es posible estructurar el resto del territorio. Asimismo, se ha planteado la necesidad de intervenir en áreas con problemáticas específicas desde el punto de vista de sus dotaciones infraestructurales, tales como la franja litoral, las áreas urbanas, y las áreas agrícolas interiores y de montaña.

Sin embargo, en el momento actual el sistema regional de transportes y comunicaciones aún no posee una oferta completa de redes infraestructurales, tal como es habitual en los países y regiones más desarrollados.

Carreteras

La dotación de **redes de carreteras** es ligeramente inferior a la media nacional y está muy por debajo de la comunitaria. Sin embargo, los déficits relativos en modernas y rápidas infraestructuras viarias (autovías y autopistas) se han reducido en los últimos años. Desde la óptica regional los principales déficits son la ausencia de conexión mediante



autovía de algunas áreas metropolitanas entre sí y con el exterior, y la aún incompleta articulación de la franja litoral, así como las carencias subsistentes en la red secundaria.

Las actuaciones en la red viaria en la última década han supuesto una mejora de los índices de accesibilidad relativa, destacando la importante reducción del tiempo de viaje entre las capitales de provincia, especialmente cuando se apoyan en las nuevas autovías construidas; es decir, entre las provincias orientales y occidentales, y entre el interior y el litoral de la región. No obstante, sigue siendo baja la accesibilidad a las zonas serranas: Grazalema, Ronda, Cazorla-Segura, Alpujarras, Sierra Morena, etc.

El tráfico se ha duplicado, prácticamente, en las relaciones con el exterior y en las principales conexiones internas produciendo un desplazamiento del tráfico hacia los ejes viarios de gran capacidad, habiéndose duplicado en valores absolutos en las nuevas autovías, incrementado el número de tramos de la Red Básica que superan los 10.000 vehículos/día, y crecido el tráfico en la Red Intercomarcal, hasta un valor medio de 1.000 a 2.000 vehículos/día.

El desarrollo y acondicionamiento de la red ha sido, pues, muy importante, pero las previsiones de crecimiento del tráfico —entre un 25% y un 40% para el período 1997-2007— hacen necesario mantener el esfuerzo inversor en materia viaria, con objeto de no agotar la capacidad de las carreteras, no dificultar el desarrollo de la actividad económica y adaptar la red a las nuevas necesidades y a las condiciones de seguridad y calidad hoy exigibles.

Ferrocarril

La **red ferroviaria** tiene unas dotaciones inferiores a la media nacional y comunitaria, debido al insuficiente desarrollo histórico de la red y al cierre o supresión de líneas en las últimas décadas por falta de rentabilidad económica.

No obstante, la red ferroviaria de Andalucía constituye una extensa malla que conecta los principales centros urbanos regionales en la que destaca la falta de una línea litoral.

Los aspectos que inciden más notablemente en la escasa competitividad de los servicios y, consiguientemente, en la incapacidad de la red para articular suficientemente el territorio, son el estado de conservación y las limitaciones técnicas de determinados trazados, además de las insuficientes dotaciones de sistemas de seguridad que obligan a la reducción de las velocidades comerciales de numerosos tramos.

Con todo, por su extensión, trazado, organización funcional y adecuación a la estructura de asentamientos de población y las actividades económicas, la red ferroviaria andaluza presenta condiciones favorables para su gestión unitaria en mayor medida que las redes de las otras regiones españolas, en las que el predominio de líneas radiales del sistema nacionales prácticamente absoluto.

La Red de Interés Regional comprende el conjunto de los itinerarios que comunican entre sí los diez centros urbanos regionales de primer nivel, configurando, a partir de la red existente, una malla que canalizará los servicios ferroviarios regionales.

Las conexiones que forman la Red Ferroviaria de Interés Regional son: Huelva-Almería; Córdoba-Málaga; Cádiz-Linares; Almería-Linares; Algeciras-Bobadilla.

Para estas líneas el PDIA incluye las actuaciones de modernización y mejora de trazado, necesarias para garantizar su competitividad en servicios de medio y largo recorrido. En esta red se estudiará la viabilidad de la conexión Jaén-Iznalloz/Granada, como trazado alternativo a Linares-Moreda.

Los principales déficits son el insuficiente nivel de servicio del eje transversal (Huelva/Sevilla/Granada/Almería) para comunicar, a una velocidad adecuada y competitiva con la carretera, las provincias occidentales y orientales, y la ausencia de un eje ferroviario en la franja litoral, la más dinámica de la región. En relación con el exterior, una vez construida la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla, el principal déficit a resolver es la conexión del resto de áreas metropolitanas. Especialmente la conexión con Málaga a través de la línea de alta velocidad, que es fundamental para la conexión del litoral Mediterráneo con el interior de España, con un claro valor también para la articulación regio-

nal ya que conecta varios nodos principales de los sistemas de transporte (Córdoba, Málaga, y el área central de Andalucía en torno a Antequera). Esta actuación mejorará la explotación de la actual línea Sevilla-Madrid, y debe concebirse como base de extensión de la Alta Velocidad al área metropolitana de Granada y a Jaén y su área de influencia. En coordinación con el Ministerio de Fomento, la Junta de Andalucía redacta en la actualidad el Estudio Informativo para esta actuación.

Puertos y aeropuertos

Las **infraestructuras portuarias y aeroportuarias** presentan comparativamente unas dotaciones aceptables, aunque sigue siendo necesaria la mejora de su integración con otros modos de transporte. Destaca, especialmente, la débil articulación entre el sistema portuario y las redes viaria y ferroviaria en la bahía de Algeciras y en los puertos del litoral mediterráneo.

El Sistema de Puertos dependiente de la Administración General del Estado en Andalucía cuenta con seis autoridades portuarias: Bahía de Algeciras (que agrupa a los puertos de Algeciras, Tarifa y La Línea); Bahía de Cádiz (que agrupa a los puertos de Cádiz, Zona Franca, Bajo de La Cabezuela, El Puerto de Santa María y Rota); Almería (que agrupa a los puertos de Almería, Motril y Carboneras); Málaga; Huelva; Sevilla.

Estos puertos mueven un gran volumen de tráfico comercial, debido a la implantación de industrias básicas en sus proximidades, y a su función de centros exportadores de minerales y de aprovisionamiento de energía. A estas funciones se le suman la de puntos de ruptura del tráfico intercontinental de mercancías, y base del tráfico de viajeros con el Norte de África.

Se distribuyen de modo equilibrado a lo largo de dos fachadas marítimas: la atlántica y la mediterránea, tienen un peso considerable en el sistema de transporte marítimo español, canalizando el 27,4% del movimiento total de mercancías, el 32% de la mercancía en contenedores, y el 33% del tráfico de viajeros, y presentan una evolución positiva en el contexto nacional. En este sentido, cabe destacar la importancia y dinamismo del puerto de Algeciras, enclave principal del tráfico internacional a nivel estatal.

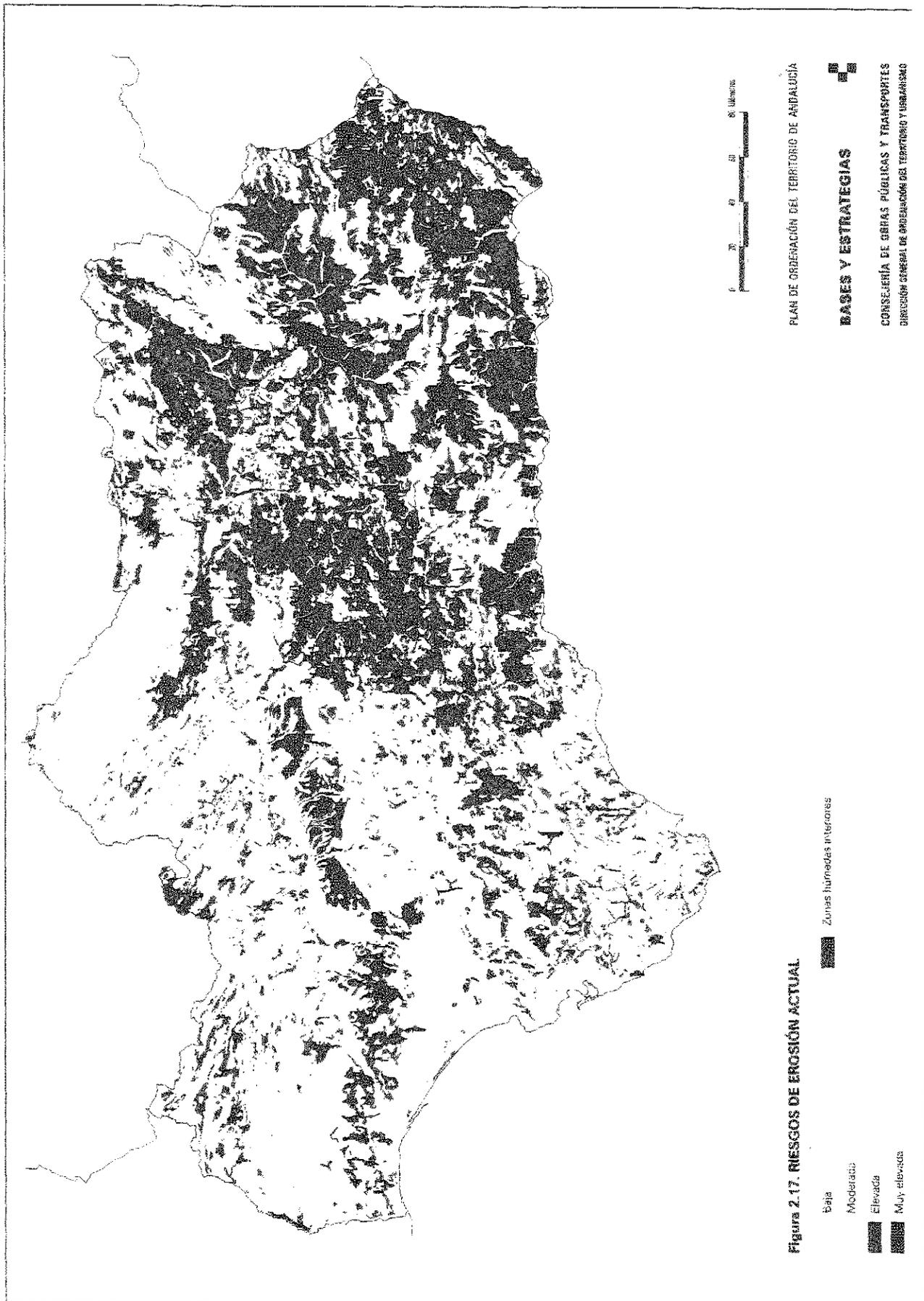
Desde la perspectiva regional, es necesario destacar la especial importancia del **Puerto de la Bahía de Algeciras** como elemento estratégico para el conjunto de la economía, de la organización territorial y de los sistemas de transportes y comunicaciones de Andalucía, a la vez que como primer puerto a nivel nacional.

Su estratégica posición geográfica en el Estrecho de Gibraltar, las características e infraestructuras con que está dotado y su multifuncionalidad (tráfico de contenedores, de graneles sólidos y líquidos, y de pasajeros), hacen del Puerto de la Bahía de Algeciras, en cuyo entorno se localiza una de las principales concentraciones industriales de la región, una pieza clave en el sistema intermodal de los transportes.

Destaca, especialmente, su función intercontinental en la ruptura de carga de contenedores, tráfico en el que ha alcanzado una elevada fidelización y para el que constituye un puerto cada vez más importante a nivel mundial. Junto a ello, cuenta con otras especializaciones como las de graneles sólidos, graneles líquidos (petróleo importado para la refinería), y la del tráfico de pasajeros entre Europa y África.

Por su parte, el despegue del transporte aéreo en Andalucía se produce a mediados de la década de los sesenta, con el boom turístico de la Costa del Sol y la entrada masiva de vuelos no regulares internacionales al Aeropuerto de Málaga. Este aeropuerto recibía ya en 1965 más de 300.000 pasajeros anuales, cifra que ha ido creciendo sin cesar hasta alcanzar los 7.190.000 pasajeros en el año 1997, lo que representa el 69,4% del movimiento total de pasajeros de la región.

Así pues, la estructura del tráfico aéreo regional se encuentra claramente concentrada en un aeropuerto y en la modalidad de tráfico internacional no regular de viajeros. Esta concentración de la demanda contrasta con la existencia de una oferta de instalaciones aeroportuarias bastante completa. Existen cuatro aeropuertos internacionales (Málaga, Sevilla, Jerez y Almería) y dos nacionales



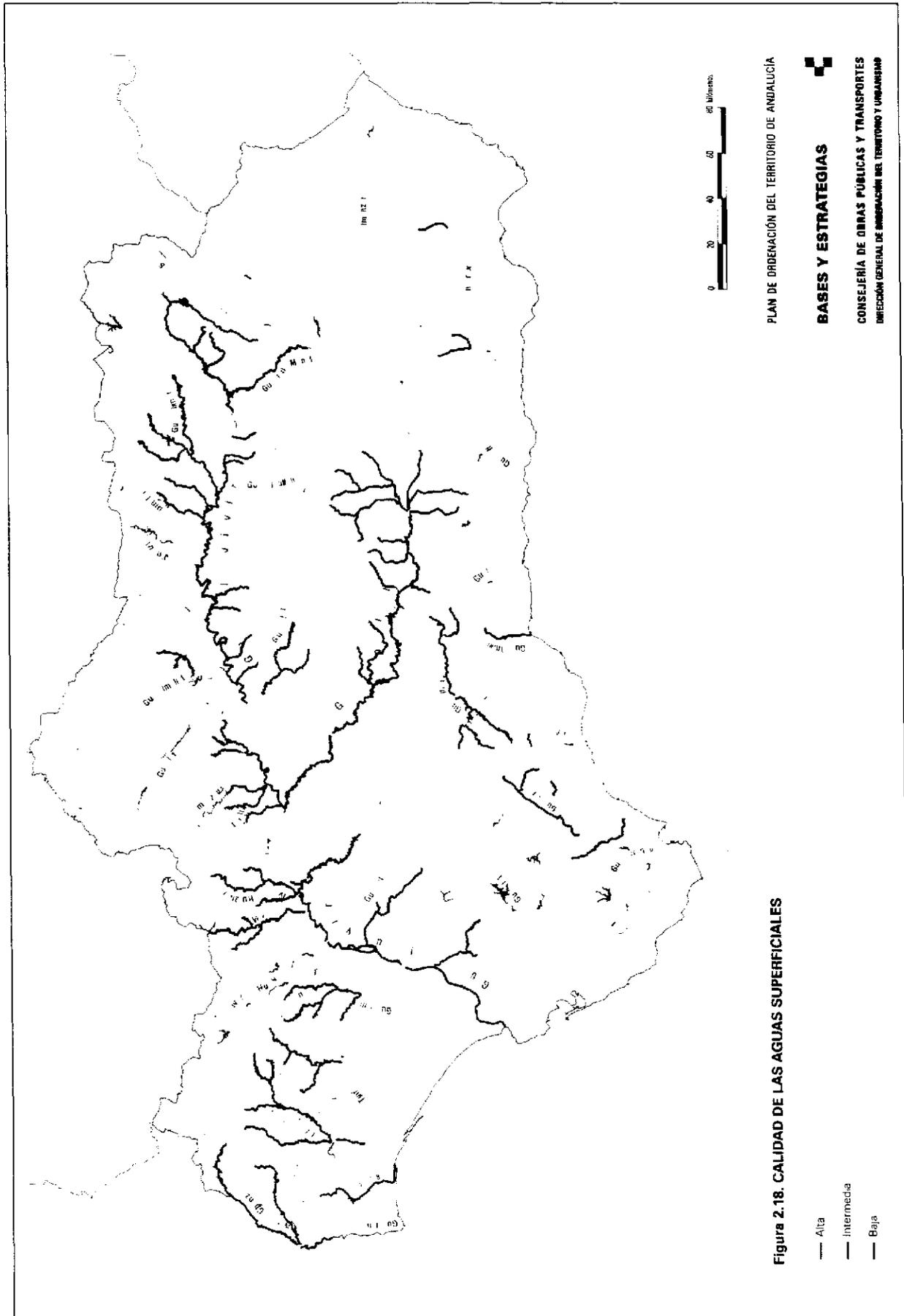


Figura 2.18. CALIDAD DE LAS AGUAS SUPERFICIALES

(Granada y Córdoba), que pueden garantizar la viabilidad de este medio de transporte y la accesibilidad al mismo desde todo el territorio.

No obstante, la explicación fundamental del desequilibrio actual entre la demanda y la oferta para el tráfico aéreo ha de partir de la consideración de las funciones actuales del sistema aeroportuario andaluz.

La primera y principal de estas funciones es la acogida de varios millones de visitantes, principalmente de los países europeos de clima templado-frío, que eligen el litoral andaluz como lugar de vacaciones. Como consecuencia de ello se ha desarrollado de manera creciente el transporte aéreo internacional de viajeros en líneas no regulares, impulsado por los principales tour-operadores de los países de origen, lo que ha permitido la expansión del aeropuerto de Málaga y, más recientemente, de los aeropuertos de Almería, Jerez y Sevilla. Para la próxima década la evolución de este tráfico continuará siendo positiva, aunque ello depende de la mejora de la calidad de la oferta turística litoral, de la desestacionalización de la demanda y del desarrollo de otras modalidades potenciales de turismo como el de carácter histórico-cultural o el turismo rural y natural.

La segunda función del tráfico aéreo es la de comunicar mediante líneas regulares áreas metropolitanas y ciudades situadas a distancias medias y largas. A nivel nacional, esta función se encuentra concentrada y estructurada de modo birradial en torno a los aeropuertos de Madrid y, en segundo lugar, Barcelona, principales puntos de origen y destino de los principales vuelos regulares.

En Andalucía, los aeropuertos de Málaga y Sevilla concentran el 78% del tráfico de los vuelos nacionales y más del 95% de los vuelos internacionales. Los vuelos regulares desde los aeropuertos de Málaga y Sevilla con el resto de países de la UE no han dejado de crecer en los últimos años, además de extenderse también a los países del norte de Europa y algunos países del norte de África y Oriente Medio. Ello se explica por la estratégica posición que poseen estas instalaciones en el espacio aéreo internacional, derivada de su centralidad geográfica, y por su amplia capacidad tras las obras ejecutadas recientemente.

Así pues, la ubicación estratégica de los principales aeropuertos puede hacer que se especialicen como puntos de ruptura de carga de los tráficos internacionales de pasajeros y mercancías. En Europa esta función la vienen ejerciendo los aeropuertos de mayor tamaño, situados en los países centrales —Amsterdam, Londres, París y Frankfurt—, aunque la congestión de sus espacios aéreos apunta a una progresiva descentralización de esta función hacia otros aeropuertos del sur de Europa, como los de Madrid, Barcelona y Lyon.

Por otra parte, el tráfico aéreo de mercancías representa un volumen muy reducido en el tráfico total de mercancías de la región andaluza, aunque existen potencialidades para un mayor desarrollo a corto-medio plazo en la captación del tráfico de determinados productos perecederos de exportación, generados por las nuevas agroculturas del litoral y otros de alto valor añadido.

De manera conclusiva, destacan los siguientes déficits infraestructurales, en relación con las diversas áreas en que se puede dividir Andalucía:

- La **franja litoral** no posee una red completa de autovías, ni para su comunicación interna ni con el exterior. Este déficit se ve agravado por la ausencia de red ferroviaria que conecte internamente el espacio costero. La mejora de la accesibilidad será un factor importante para mantener la competitividad de sectores económicos como el turismo, la agricultura intensiva o la actividad portuario-industrial.
- Las **áreas agrícolas interiores** tienen en general una buena accesibilidad al exterior por su condición de pasillos o corredores de las principales comunicaciones viarias y ferroviarias. Sin embargo, internamente son aún insuficientes las conexiones entre sus ciudades medias, se puede mejorar el papel de estas ciudades como centros de intercambio modal entre los diferentes medios de transporte, y se requiere de un mejor mantenimiento y conservación de la densa red de carreteras complementarias y secundarias existente.
- Las **áreas de montaña** tienen comparativamente bajos índices

de accesibilidad por carretera; la red, mayoritariamente, existe, pero sus niveles de servicio son inferiores a los valores medios regionales. El acondicionamiento del sistema viario se entiende como un factor decisivo para aprovechar las potencialidades de su turismo rural y natural. Especialmente importante será conectar adecuadamente las redes secundarias de carreteras con la red principal que discurre a través o por las proximidades de estas zonas.

- En las **principales áreas urbanas** existe un excesivo predominio del transporte por carretera y en automóvil privado, lo que se salda con problemas funcionales y ambientales cada vez más extendidos (congestión del tráfico, contaminación atmosférica y acústica, etc.). Sin embargo, existen recursos potenciales para una mayor participación de otros modos de transporte (ferrocarril de cercanías, sistemas de tranvías y metros ligeros en las áreas metropolitanas más complejas, etc.) aún poco desarrollados.

2.4.4. Riesgos y desequilibrios ambientales

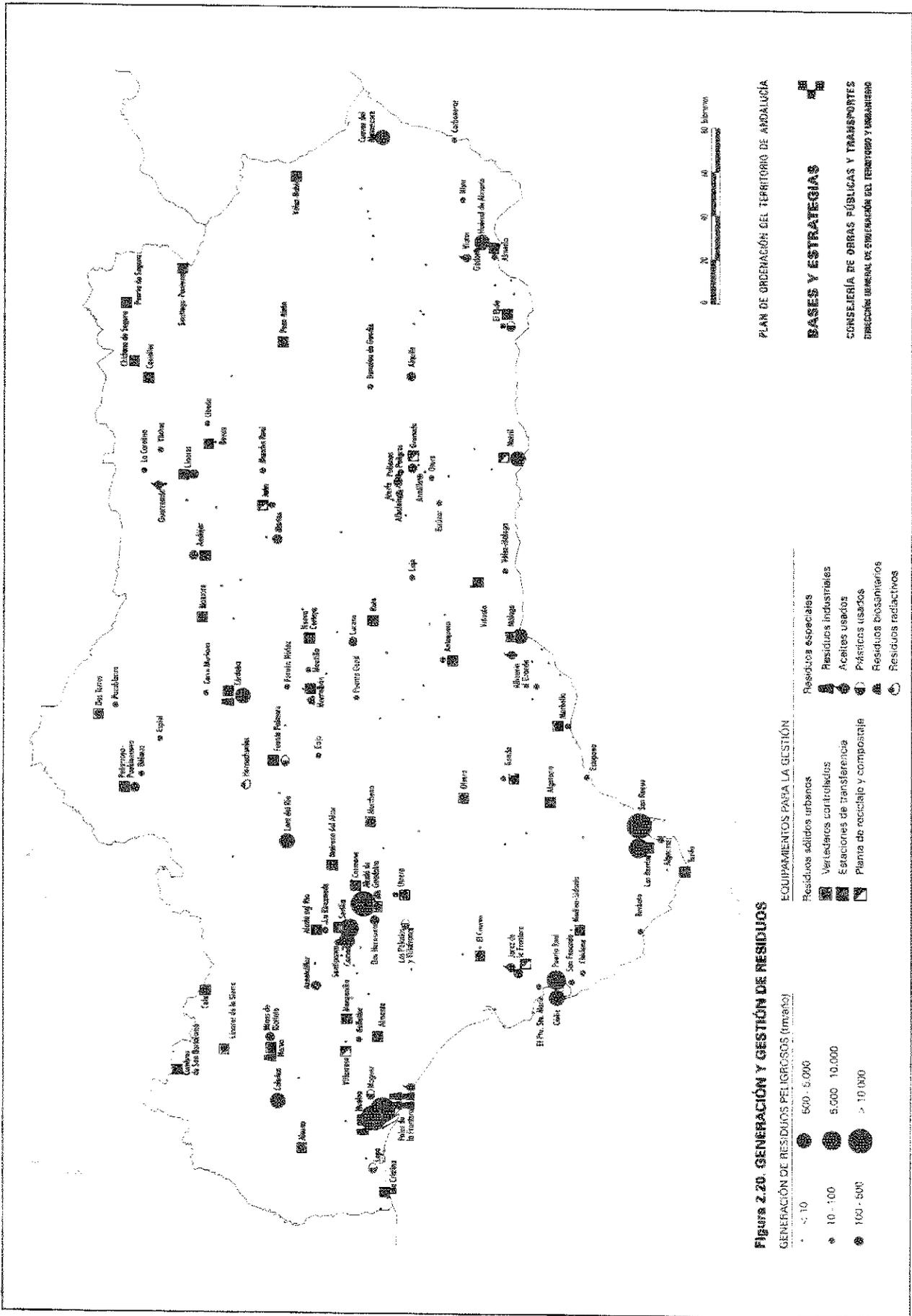
Puede afirmarse que entre las características que diferencian a las sociedades desarrolladas de las que no lo son se encuentra el hecho, aparentemente fortuito, de que estas últimas padecen de forma mucho más frecuente y virulenta las catástrofes producidas tanto por las fuerzas de la naturaleza como por las derivadas de las actividades humanas. Sin embargo, tales diferencias, lejos de ser azarosas, responden a todo un conjunto de normas, sistemas y mecanismos de protección, obras de ingeniería, medidas de planificación, etc., que operan en la dirección de evitar o amortiguar los efectos de las catástrofes de origen natural o tecnológico que, invariablemente, tienden a presentarse en cualquier sociedad humana.

Andalucía, por sus características naturales, ha estado sometida históricamente a la ocurrencia de fenómenos de carácter catastrófico, que han condicionado y modulado las pautas de ocupación del espacio. La evolución de la utilización y aprovechamiento del territorio y el desarrollo económico y tecnológico, han intentado contener y controlar los efectos negativos catastróficos de tales fenómenos. Al mismo tiempo, la creciente presión sobre el medio natural, derivada de la necesidad de sostener el necesario crecimiento poblacional y económico, ha introducido nuevos factores de tensión ambiental y de riesgo para las personas y bienes públicos y privados. Si bien los eventos catastróficos son de gran importancia por sus repercusiones sobre las vidas humanas y la economía, hay multitud de procesos de la naturaleza, más o menos inducidos, que resultan desfavorables para la sociedad, y para el medio ambiente, aún cuando no representen ningún episodio extremo o excepcional. En Andalucía, estos últimos presentan una importante significación en cuanto extensión y frecuencia, acrecentándose sus efectos por una utilización del espacio que, a menudo, no considera las especiales características físicas de la región. Desde esta perspectiva, concurren en Andalucía riesgos y procesos naturales y los derivados de la actividad humana.

Riesgos y procesos con importante participación de los ciclos naturales

La singularidad del clima mediterráneo, en especial la irregularidad de su régimen pluviométrico, junto a las especiales características geológicas y litológicas de la región definen un panorama de riesgos naturales protagonizados, debido a su frecuencia e incidencia, por los recurrentes episodios de graves inundaciones y sequías severas, por la erosión tanto continental como litoral y por riesgos geológicos, especialmente terremotos y deslizamientos de laderas.

Las **inundaciones** constituyen uno de los principales riesgos de Andalucía, tanto por su frecuencia como por sus consecuencias. La intensidad de la precipitación, la topografía y la morfología de las cuencas (ramblas) hacen del sector sur y sureste de la región los de mayor riesgo de inundación, situación agravada por las dificultades litológicas y tectónicas para la construcción de embalses de regulación y laminación en estos ámbitos. Los menores riesgos se presentan en los sectores abiertos al Atlántico y, fundamentalmente, en Sierra Morena.



Producción de residuos peligrosos o potencialmente peligrosos, y niveles de gestión conforme a legislación vigente

Provincia	Residuos (Tm/año)	Nivel de gestión (% s/residuos)
Almería	6.448	56
Cádiz	30.092	66
Córdoba	7.657	21
Granada	6.717	25
Huelva	47.287	51
Jaén	4.299	31
Málaga	6.045	38
Sevilla	25.793	36
Andalucía	134.338	53

Fuente: Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía. CMA.

Número de actividades industriales potencialmente contaminadoras de suelos

Provincia	Número de municipios afectados	Número de actividades	% en capital provincial
Almería	19	82	50
Cádiz	30	243	23
Córdoba	26	153	52
Granada	29	121	26
Huelva	25	141	53
Jaén	29	118	28
Málaga	24	222	62
Sevilla	43	316	42
TOTAL	225	1396	42

Fuente: MOPTMA

Sobre estos procesos inciden notoriamente factores estrechamente ligados a prácticas poco adecuadas de utilización del suelo en amplias zonas, la colmatación o interrupción de cauces de avenida por infraestructuras y edificaciones, así como las deficiencias en las redes de saneamiento y evacuación de aguas pluviales en los núcleos urbanos, principalmente.

Las sequías, entendidas como escasez de precipitaciones, que la vinculan a la aridez, constituyen un fenómeno recurrente en Andalucía que se repetirá cíclicamente, por las características climatológicas de la región. Sin embargo, al margen de los procesos naturales implicados, la sequía se constituye en un problema cuando la sociedad percibe y padece los efectos de las situaciones deficitarias de agua, situándose, por tanto, como un problema más vinculado a la administración y gestión del recurso que a los fenómenos climáticos, aún cuando éstos repercutan notablemente en la dimensión social del mismo. La sequía, en este sentido, se convierte en un riesgo a tratar desde la política hidráulica, en cuanto a gestión de la demanda y protección del recurso agua, y a la consideración de los desajustes entre consumos y aportes.

Los procesos erosivos se erigen en uno de los principales desequilibrios ambientales de la región, cuyos efectos se resumen en: pérdida gradual de la capacidad productiva, con el consiguiente empobrecimiento de la cubierta vegetal y de los ecosistemas y el paisaje, en general; aumento de la escorrentía y de la torrencialidad; deterioro de la calidad de las aguas superficiales e incremento de las tasas de colmatación de embalses.

Estos procesos erosivos están asociados a cuatro situaciones diferentes de riesgo en la región andaluza:

- La desertización del sureste árido, fundamentalmente climática y edáfica, y favorecida por usos y prácticas tradicionales.
- La erosión en las zonas de montaña, vinculada a la pérdida del equilibrio hidrológico-forestal, con los problemas asociados de colmatación de los vasos de los embalses (Genil y Cuenca Sur, y puntualmente, algunos embalses de Sierra Morena).
- La erosión en las tierras agrícolas marginales, debido a la transgresión de la frontera entre lo agrícola y lo forestal, cultivando terrenos de excesiva pendiente y con clara vocación forestal (alto Guadalquivir, subbético, sierras litorales mediterráneas,...).
- La erosión de suelos de buena capacidad agrológica, como las campiñas interiores del Guadalquivir, motivada por prácticas agrícolas inadecuadas.

Destacada importancia tienen también los procesos erosivos en el litoral. La naturaleza catastrófica de la erosión costera deviene tanto de la capacidad y potencia erosiva del medio marino como de la intensa ocupación humana de este sector del territorio andaluz, ocupación que, además, en la mayoría de los casos, suele interferir en la dinámica natural.

Los principales riesgos geológicos en Andalucía están representados por los movimientos sísmicos y los deslizamientos de ladera. En cuanto a los primeros, Andalucía constituye una de las principales áreas de riesgo sísmico en Europa, especialmente en las provincias de Granada y Almería y en el Golfo de Cádiz. Los mecanismos de medición y dispositivos de emergencia, así como la aplicación de la norma sismorresistente, constituyen las principales acciones para la disminución de sus efectos negativos.

El predominio en Andalucía de litologías poco resistentes (a excepción de Sierra Morena y sectores concretos de las Béticas) y de un régimen pluviométrico irregular y torrencial, hacen a la región claramente susceptible a los movimientos de tierra. En especial los deslizamientos de laderas, favorecidos, además, por actuaciones antrópicas como construcciones o la alteración de la densidad de la cubierta vegetal constituyen un problema especialmente grave para muchas zonas de Andalucía.

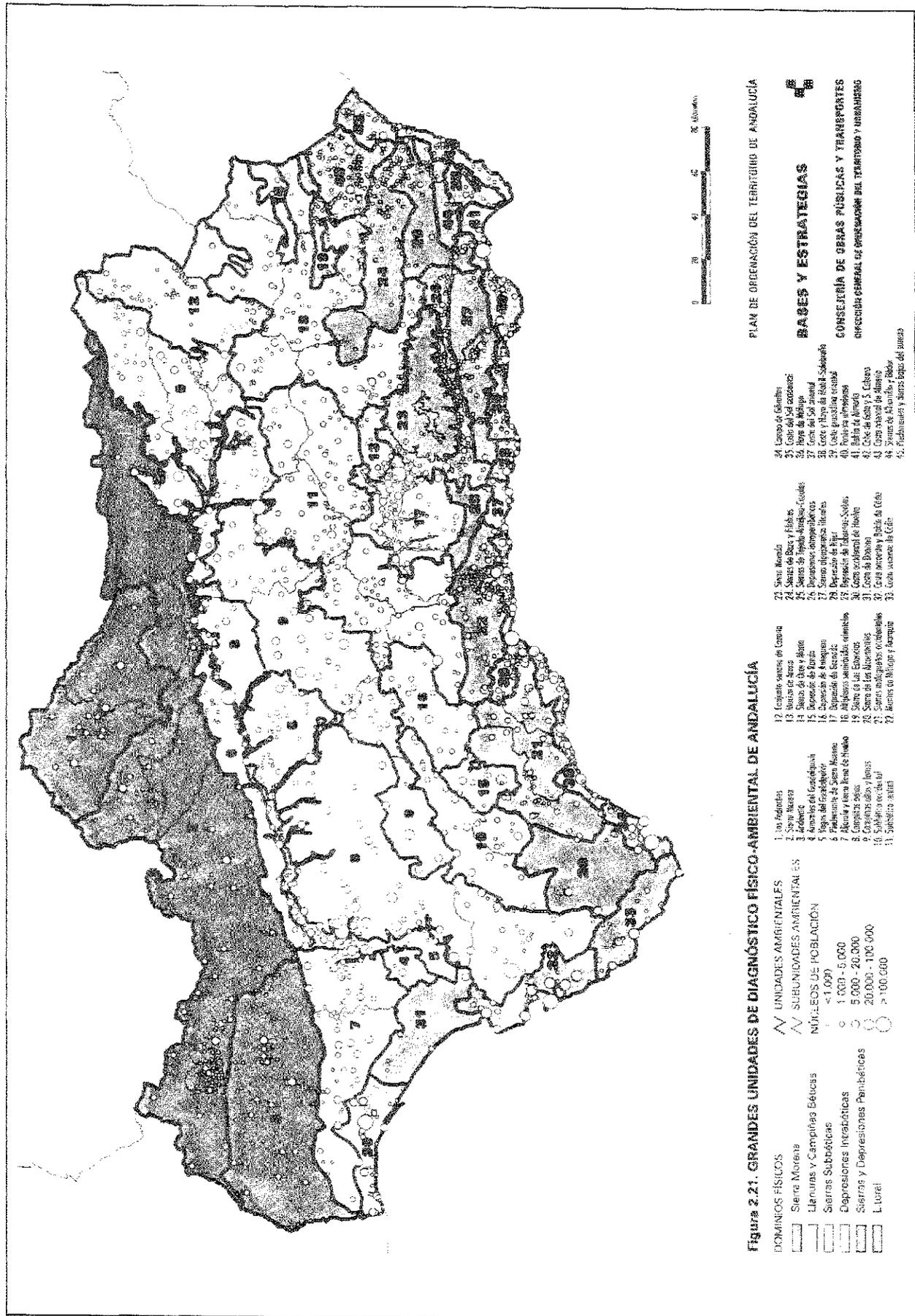
Riesgos y procesos vinculados fundamentalmente a las actividades humanas

Al igual que en los riesgos asociados a ciclos y procesos naturales, en los tecnológicos hay que distinguir entre los catastróficos, que presentan una incidencia intensiva en el tiempo, y aquellos procesos penetrantes que, derivados de actividades en su funcionamiento habitual, pueden ocasionar riesgos y problemas para la salud de la población y para la conservación de los recursos naturales (contaminación del agua y del aire, fundamentalmente).

En cuanto a la **contaminación del agua**, aproximadamente el 90% de las aguas servidas a los núcleos urbanos retorna al ciclo hidrológico. El problema es que una gran parte retorna en tal estado de contaminación que contribuyen en gran medida al deterioro de los ríos, arroyos y acuíferos, e impiden su reutilización, a pesar del esfuerzo inversor de los últimos años, en materia de infraestructuras de depuración, en la región.

El principal agente de contaminación hídrica en Andalucía son las grandes concentraciones urbanas e industriales, las explotaciones mineras en casos concretos como los ríos Tinto y Odiel, y las actividades agrícolas, siendo las aguas costeras el receptor último de los vertidos provenientes de los ríos o directamente procedentes de las actividades localizadas en el litoral. Respecto a los acuíferos, la contaminación difusa generada por las prácticas agrícolas es la de mayor peso en la calidad de las aguas subterráneas, unida a la salinización provocada por la sobreexplotación de los mismos.

El origen de la **contaminación atmosférica** en Andalucía está asociado en su mayor parte a los medios de transporte y en menor medida, aunque localmente con intensidad y efectos muy importantes (zonas industriales de Cádiz, Campo de Gibraltar y Huelva, entre otras), a



▼ Patrimonio de interés ambiental y cultural. Datos básicos

Reservas de la biosfera. 1996

	En Andalucía	% España
Doñana	77.260	
Grazalema	51.695	
Sierra Nevada	171.646	
Cazorla, Segura y Las Villas	214.300	
Sierra de las Nieves	18.592	
Marismas del Odiel	7.158	
Cabo de Gata-Níjar	49.690	
Total	590.341	64

Fuente: Comité Español del Programa MaB (Unesco). 1996.

Espacios Naturales Protegidos. 1994

	En Andalucía	% España
Parques Nacionales	Número 1	10,0
	Superficie 50.720	37,4
Parques Naturales	Número 21	21,4
	Superficie 1.396.369	59,5
Reservas Naturales	Número 27	20,6
	Superficie 3.579	5,9
Parajes Naturales	Número 31	23,1
	Superficie 63.153	40,6
Otros	Número 5	3,3
	Superficie 3.710	1,0
Total	Número 85	16,2
	Superficie 1.517.531	49,6

Superficie en hectáreas.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1995.

Zonas húmedas inventariadas

	En Andalucía
En Espacios Naturales Protegidos	38
Sin protección específica	145
Total	183

Fuente: Planes Hidrológicos de Cuenca. 1995.

Espacios incluidos en los Catálogos Provinciales de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de Andalucía

Figura de protección	Número	Superficie
Parajes naturales excepcionales	20	47.494
Complejos litorales excepcionales	9	42.724
Zonas húmedas	29	21.409
Parajes sobresalientes	36	58.720
Complejos ribereños de interés ambiental	34	65.756
Complejos serranos de interés ambiental	170	1.997.133
Áreas forestales de interés recreativo	44	121.857
Paisajes agrarios singulares	62	118.106
Complejos litorales de interés ambiental	27	41.800
Zonas húmedas transformadas	42	27.459
Marismas transformadas	11	21.913
Total	426	2.546.371

Superficie en hectáreas.

Fuente: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Inventario de vías pecuarias

	En Andalucía
Número	6.101
Longitud (en kilómetros)	30.967,6
Superficie (en hectáreas)	83.477,18

Fuente: Consejería de Medio Ambiente. 1996.

Municipios con Conjuntos Históricos y Zonas Arqueológicas (1998)

Unidades	Conjuntos Históricos	%	Zonas arqueológicas	%
Litorales	9	7,6	23	18,0
Agrícolas interiores	30	25,4	15	11,7
Montaña	61	51,7	61	47,7
Urbanas	18	15,3	29	22,7
Total	118	100,0	128	100,0

Fuente: Consejería de Cultura

la producción de energía eléctrica, la incineración de residuos, el consumo de combustibles industriales y domésticos y los procesos industriales. Así pues, la contaminación atmosférica es un hecho esencialmente urbano, principalmente vinculado a las aglomeraciones urbanas.

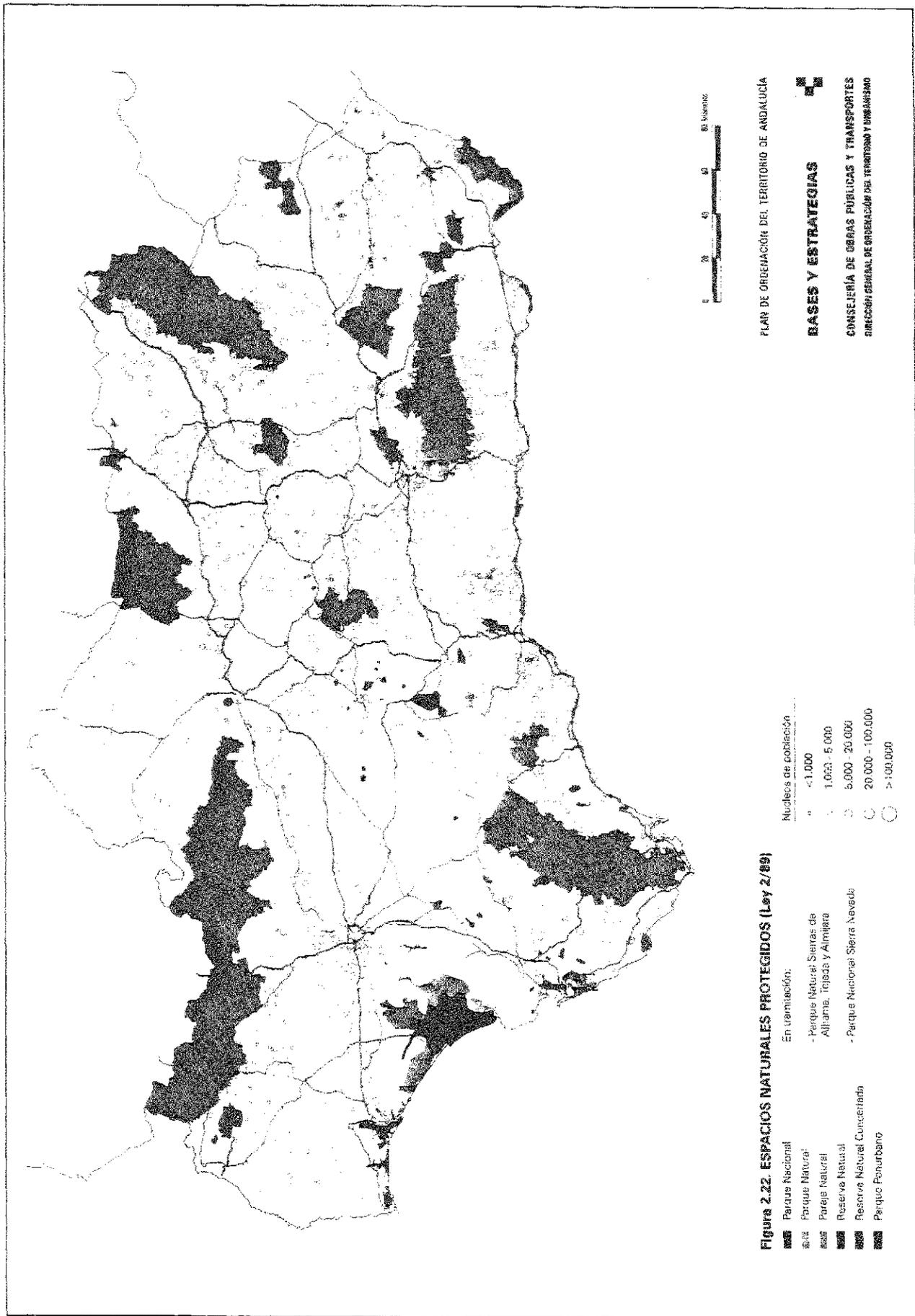
Entre los riesgos tecnológicos de carácter catastrófico, hay que destacar los **riesgos de accidentes mayores vinculados a actividades**. En este tipo de riesgos se presupone la existencia de procesos o materiales especialmente peligrosos y susceptibles de generar fallos o accidentes con impactos muy graves sobre el medio y la sociedad. En esta medida quedan definidos y regulados en los Reales Decretos sobre Industrias en General, para la Prevención de Accidentes Mayores en determinadas Actividades (R.D. 886/1988 de 15 de julio y R.D. 952/1990 de 29 de junio), así como la Directiva del Consejo 96/82/CE del 9 de Diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en la que intervengan sustancias peligrosas.

Los citados decretos definen las actividades susceptibles de generar accidentes mayores, excluyendo algunas actividades contempladas en otras normas legales (instalaciones nucleares, radiactivas y militares, y gestión de residuos tóxicos y peligrosos). Sin embargo, al ser las propias industrias o actividades las que deben declararse, son pocas las

que se han dado a conocer a la Administración para la supervisión y colaboración en los Planes de Emergencia Interior y Exterior.

Mayor significación, en cuanto a sus potenciales efectos, no tanto a su frecuencia o representación en el territorio, presentan los riesgos vinculados a las actividades nucleares o radiactivas, y a las instalaciones y actividades militares. Los primeros están representados en Andalucía por el centro de almacenamiento del Cabril, ciertas instalaciones industriales, centros médicos y sanitarios y centros de investigación, por lo que se localizan preferentemente en las principales ciudades de la región. Respecto a las instalaciones militares (bases, polvorines, polígonos de tiro, maniobras), su peligrosidad intrínseca disminuye al localizarse en el exterior de los núcleos urbanos.

El tráfico de **mercancías peligrosas** (definidas según el Comité de Expertos de la ONU) contribuye a aumentar el riesgo de accidentes tecnológicos, especialmente en carretera (casi el 75% del transporte terrestre), seguida del ferrocarril, de los transportes marítimos y, en mucha menor medida, del aéreo. Como consecuencia de estos flujos los principales riesgos se localizan en determinados ejes viarios: el eje del valle del Guadalquivir (Huelva-Jaén), el eje litoral (Cádiz-Almería), y los transversales de Cádiz-Sevilla, Córdoba-Mála-



ga, Jaén-Granada y Málaga-Granada. En cuanto al ferrocarril, los principales tráficos tienen lugar en los ejes Huelva-Sevilla-Córdoba, Cádiz-Bobadilla-Córdoba y Algeciras-Bobadilla-Granada. El tráfico marítimo, por su parte, concentra los riesgos en el Estrecho de Gibraltar y los enclaves industrial-portuarios de Huelva, Bahía de Cádiz y Bahía de Algeciras, con intensos tráficos de productos químicos y, especialmente, de hidrocarburos.

No sólo la actividad vinculada a materiales peligrosos o su transporte son causas de riesgos, también cualquier **almacenamiento de residuos**, sólidos o líquidos, se puede considerar potencialmente peligroso en función del volumen del depósito y, sobre todo, de las características y composición de los residuos acumulados. En Andalucía, la mayor parte de la producción real de residuos peligrosos o potencialmente peligrosos se concentra en las tres provincias occidentales de la región.

Andalucía presenta, además, una problemática especial e importante derivada de la contaminación industrial de los suelos. El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente ha identificado 1396 actividades potencialmente contaminantes de suelos, localizadas en 225 municipios andaluces, de las que el 42% se concentran en las capitales provinciales. Estas actividades constituyen el punto de partida para el inventario de suelos contaminados que está elaborando la Consejería de Medio Ambiente, y las consecuentes acciones correctoras.

2.4.5. Base natural y organización del territorio

El análisis de las relaciones establecidas entre los asentamientos de población permite identificar territorios bien diferenciados, tal como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores. La diversidad territorial de Andalucía no se agota, sin embargo, con este tipo de subdivisiones.

El espacio regional es también el resultado de formas de gestión de los recursos naturales, que históricamente han ido delimitando áreas culturalmente individualizadas. Los habitantes de Andalucía han creado, con su actividad, paisajes propios, que partiendo de una base física, constituyen hoy un rico patrimonio para la región, tanto por su diversidad como por su interés y, muy especialmente, por las potencialidades de desarrollo, con las que se asocia.

Dentro de este planteamiento no debe confundirse lo cultural con lo exclusivamente monumental, ni los valores ambientales sólo con los espacios protegidos naturales. Debe avanzarse, al contrario, en una interpretación más amplia e integradora del concepto de patrimonio, acorde con planteamientos que empiezan a ser ya habituales en la planificación de bienes culturales. Tendrían, así, la consideración de patrimonio todos los elementos naturales o culturales, materiales o inmateriales, heredados del pasado o creados en el presente, en los que una determinada sociedad reconoce sus señas de identidad. Es más, el análisis territorial del patrimonio —en sus vertientes natural y cultural— no puede limitarse a identificar bienes y espacios valiosos, que deban preservarse para las futuras generaciones de andaluces. Es necesario contemplarlo, en última instancia, como valor que debe ser ampliado, mejorado y, en definitiva, utilizado para obtener una utilidad social, económica y territorial.

Partiendo de estas premisas es posible diferenciar diversas unidades subregionales, que dadas las grandes dimensiones de Andalucía y su larga historia, pueden llegar a ser especialmente numerosas. Es conveniente, no obstante, establecer agrupaciones en grandes bloques.

El primero coincide con las **áreas de montaña**, cuya base física va generalmente unida a un componente social específico. Se trata, en general, de zonas forestales ubicadas en la media y alta montaña con relevantes valores naturalísticos asociados a la vegetación autóctona o la fauna silvestre. En su interior se detectan, en una primera aproximación, dos tipos de unidades. Entre las primeras están **aquellas**, en las que las superficies forestales y sus aprovechamientos asociados —ganaderos, cinegéticos, etc.— son claramente predominantes. Sería el caso de Sierra Morena y la parte occidental de las Sierras Penibéticas, así como las Sierras de Cazorla y Segura. Las se-

gundas —resto de las Sierras Penibéticas y la mayoría de las Subbéticas—, por el contrario, se caracterizan por la mayor importancia que mantienen los usos agrícolas.

En los dos casos son los territorios de la región con poblamiento más débil y disperso, donde la explotación de los recursos naturales primarios sustenta aún en gran medida los procesos de transformación. Son, igualmente, los territorios menos alterados por los procesos de urbanización y, en consecuencia, los menos degradados, como demuestra el hecho de que en torno al 25% de la superficie sean Espacios Naturales Protegidos y que los Planes Especiales de Protección del Medio Físico hayan catalogado cerca del 40% de esta parte del territorio regional.

Por similares razones la riqueza cultural de estas áreas es muy elevada. La singularidad de su poblamiento histórico, la posición militarmente estratégica, que han tenido durante siglos, y los bienes, que han ido creando las sucesivas formas de explotación de los recursos naturales, unido a la atonía socioeconómica, en la que se han mantenido la mayoría de las comarcas serranas, han hecho posible que, en primer lugar, se haya acumulado un patrimonio particularmente atractivo, y, en segundo, que éste disfrute hoy de un aceptable grado de conservación. Como ocurría en el caso de los espacios naturales, la protección de estas formas de patrimonio en las áreas de montaña ha venido a reconocer su importancia regional. Así, aproximadamente la mitad de los actuales Conjuntos Históricos, más de un tercio de los Monumentos y más de la mitad de las Zonas Arqueológicas de toda Andalucía se localizan en áreas de montaña. A ello habría que añadir la presencia de un rico y variado patrimonio —no siempre material— vinculado a las actividades productivas tradicionales, que sólo en una mínima parte ha recibido una protección específica y que, con frecuencia, es todavía poco conocido y por lo general insuficientemente valorado.

La plasmación física de toda esta riqueza patrimonial es, lógicamente, un paisaje de altísimo valor y con una alta significación como seña de identidad territorial. Sobre él, además, hay un consenso para que se convierta en un elemento básico en las estrategias de desarrollo, que se planteen para estas zonas, y que, en buena medida pasan por el aprovechamiento turístico de estos recursos.

Se trata, sin embargo, de un paisaje que, a corto y medio plazo, puede verse afectado por graves problemas de degradación. En parte, éstos tienen su origen en la utilización, que comienza a hacerse de los recursos patrimoniales— intervenciones no respetuosas, pérdida de la autenticidad de los paisajes, nuevos crecimientos urbanos y productivos, etc.—. Pero, paradójicamente, los mayores peligros pueden encontrarse en la crisis que amenaza a muchas de las actividades, que —no hay que olvidarlo— han sido las responsables de la formación de los paisajes que hoy disfrutamos. Formas tan representativas como las dehesas o construcciones del medio rural, como molinos, instalaciones mineras, lagares, o acequias tienen como principal amenaza la inviabilidad económica de las producciones tradicionales y la consiguiente obsolescencia que su desaparición está originando en este tipo de construcciones.

Un segundo bloque de unidades lo forman las **áreas agrícolas interiores**. Al contrario de las comarcas de montaña, son espacios plenamente transformados por el uso agrícola y la roturación. Todas tienen en común una organización del espacio en torno a ciudades medianas y el peso de la agricultura y los complejos agroalimentarios asociados como actividades principales. Las diferencias internas más acusadas —productivas y paisajísticas— vienen dadas, fundamentalmente, por la presencia o no de regadíos —vegas y campiñas olivereras o cerealísticas— y el grado de urbanización que se alcanza en cada caso.

Los paisajes de vegas y campiñas son unos de los más maduros de la región. Resultados de un largo proceso de colonización y muy condicionados por la presencia de sus antiguas ciudades han pasado a ser una de las imágenes más difundidas de Andalucía, la de la feracidad de sus recursos naturales y de su potencialidad agrícola. Son también espacios particularmente atractivos por su patrimonio histórico, de carácter mayoritariamente urbano —conjuntos históricos— y monumental, pero en el que también sobresa-

len elementos rurales muy significativos —haciendas, cortijos, etc.— y una presencia destacada de grandes zonas arqueológicas.

El grado de transformación alcanzado genera, sin embargo, una cierta monotonía del paisaje. Los espacios naturales en este tipo de áreas son, si sólo se atiende a su extensión, los menos importantes de la región. Únicamente algunas zonas húmedas, determinados bosquetes o vegetaciones de riberas han conseguido sobrevivir a las roturaciones agrícolas. No debe extrañar, por tanto, que la superficie declarada Espacio Natural Protegido apenas suponga algo más del 5%. Se trata, en definitiva, de tierras en las que la protección de los espacios todavía no plenamente colonizados y la recuperación de algunos de los ya desaparecidos pasan a ser necesidades prioritarias.

Hay, por último, un segundo grupo de problemas —en parte vinculado con el anterior—, que tiene su origen en el débil valor social que, en general, se da todavía a los paisajes agrícolas y, más en particular a numerosos aspectos de su patrimonio. Los procesos de cambio que se han experimentado en las últimas décadas han sido, probablemente, demasiado rápidos para unas estructuras sociales y culturales de relativa rigidez. El resultado ha sido, con frecuencia, la adopción acrítica de patrones propios de las grandes ciudades y una acelerada pérdida de la identidad de numerosos paisajes, pueblos y ciudades.

Así, en el medio rural la implantación de las grandes infraestructuras han adolecido de una falta de adecuación paisajística a su entorno y las nuevas construcciones habitualmente han roto los equilibrios anteriores. En el interior de los cascos urbanos los edificios monumentales sí han sido normalmente respetados, si bien la atención que reciben suele ser menor que la que obtienen en otras áreas. No ha ocurrido lo mismo, en cambio, con el resto del caserío tradicional, y en menor medida aún con los crecimientos de borde, en los que la degradación urbanística y paisajística es hoy en día más que notable.

La franja litoral constituye el tercer gran bloque de unidades. Dentro de ella se dan un gran número de situaciones locales, aunque desde la escala intermedia es posible diferenciar tres grandes unidades territoriales:

- El litoral atlántico, donde predominan las costas bajas y arenosas y el aprovechamiento del medio se caracteriza por una gran diversidad de orientaciones, que van desde las primarias (pesca, agricultura tradicional y nuevas agriculturas, etc.) a las secundarias (enclaves industriales básicos) y terciarias (especialización turística, transporte portuario, etc.).
- El litoral mediterráneo occidental, mucho más fragmentado que el anterior por la proximidad de las Sierras Penibéticas, se caracteriza por el predominio de la especialización turística, como principal actividad y forma de ocupación del suelo; sólo en la Costa Tropical las nuevas agriculturas y los cultivos subtropicales compiten con ella.
- El litoral mediterráneo oriental se caracteriza por la semiaridez de su clima, lo que ha llevado a una intensa explotación de los acuíferos locales y a la traída de aguas desde zonas de montaña próximas. Sus principales orientaciones productivas son la agricultura bajo plástico, la fruticultura y el turismo.

En estos paisajes coincide un alto valor de los espacios naturales y del patrimonio histórico con una acusada fragilidad de los mismos. Esta se deriva tanto de las propias características de los espacios y bienes, como de las tensiones que soportan en un entorno marcado por el rápido crecimiento de unos usos productivos cada vez más intensivos. Datos como los de ocupación del suelo por construcciones, que llega a representar el 5% del total, cuando la media regional es inferior al 1.5%, o de extensión del regadío, que supone más del 40% de las tierras agrícolas son, por sí solos, suficientemente expresivos de la entidad que están alcanzando estos procesos.

Salvo alguna excepción como la de Doñana, los espacios naturales litorales tienen dimensiones medias o reducidas, a pesar de lo cual ocupan una extensión global considerable —casi un 15% de la superficie total está declarada Espacio Natural Protegido y casi

el 30% está catalogada por los Planes Especiales de Protección del Medio Físico—. El especial interés que tienen radica, fundamentalmente, en la complejidad de sus ecosistemas, en los que confluyen las influencias marinas con las terrestres, lo que, a su vez, da lugar a una tipología particularmente diversa (espacios marinos, estuarios, salinas, marismas, zonas húmedas, sierras litorales, etc.). Pero, al mismo tiempo, esta complejidad va asociada a una situación de debilidad frente a posibles impactos, consecuencia de la precaria estabilidad en que suelen encontrarse. El resultado de todo ello es un alto riesgo para la conservación, dada la práctica imposibilidad de recuperar los equilibrios ecológicos que se pierdan.

Con independencia de su interés ambiental, los paisajes litorales también están destinados a jugar un papel trascendental en el desarrollo de estas áreas. Su potencialidad dentro de las estrategias para mejorar el sector turístico tradicional es evidente. Los espacios naturales y el patrimonio cultural están en condiciones de aportar la diversificación y la cualificación que demanda la oferta turística más convencional, aunque también es cierto que las experiencias de su utilización como recursos turísticos están siendo, en ocasiones, insatisfactorias. La valoración que suele hacerse de los recursos patrimoniales, en razón exclusivamente de su rentabilidad turística inmediata, da lugar a una banalización de paisajes y bienes, que crea una imagen deformada de la cultura andaluza. En este aspecto debe reconocerse que, hasta la fecha, no se ha conseguido crear una sensibilidad social suficientemente sólida como para hacer siempre compatible el crecimiento de la actividad turística con el mantenimiento de la autenticidad del patrimonio.

El último de los bloques a considerar es el de las áreas urbanas organizadas en torno a las principales ciudades andaluzas. La polarización que se produce en ellas de población, actividad productiva, infraestructuras y crecimientos urbanos generan fuertes tensiones sobre el medio rural, los espacios ambientalmente más interesantes y el patrimonio histórico.

A este respecto, pueden diferenciarse dos tipos de situaciones: las relacionadas con los espacios urbanos ya consolidados y las que se originan en los espacios rurales limítrofes. Dentro de los primeros, el peso en la imagen urbana de su patrimonio, que abarca desde conjuntos monumentales a aspectos inmateriales de la actividad cultural, es determinante. De hecho, siete de los ocho centros urbanos de las capitales provinciales andaluzas tienen la consideración de Conjuntos Históricos. Esta coincidencia entre los centros funcionales de las distintas áreas metropolitanas y los espacios de mayor valor patrimonial debe interpretarse, en principio, como un valor añadido para la competitividad de las ciudades andaluzas. La evolución seguida en las últimas décadas ha puesto de manifiesto, sin embargo, que este tipo de coincidencias también ha provocado un deterioro generalizado del paisaje urbano, que sólo en parte está consiguiendo reconducir el planeamiento urbanístico.

Fuera de los centros urbanos las tensiones se concentran en las amenazas que crean los nuevos crecimientos sobre espacios rurales que, si bien no siempre pueden considerarse de alto valor ecológico, sí tienen una especial relevancia social y ambiental en un contexto de progresiva congestión, lo que los dota de un valor estratégico especial. Algo similar ocurre con el patrimonio histórico de estos ámbitos —yacimientos arqueológicos, construcciones rurales, patrimonio industrial, etc.—, para el que muchos de los actuales crecimientos desordenados pueden suponer, bien su desaparición física, bien una pérdida de significación o una seria limitación para su puesta en valor.

Del anterior diagnóstico por unidades subregionales queda clara la trascendencia territorial de la riqueza y diversidad de los espacios naturales, bienes patrimoniales y paisajes con los que cuenta Andalucía. Su importancia ha sido ya plenamente reconocida por la Administración, que se ha dotado de instrumentos de protección, que han dado lugar a diversas redes de lugares con valores ambientales y culturales ya consolidadas (Ley de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía, Registro de Bienes Culturales, Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, etc.).

Aunque la idoneidad y eficacia de estos instrumentos están

fuera de duda, no debe deducirse de ello que toda la problemática relacionada con la protección del patrimonio cultural y ambiental puede abordarse exclusivamente desde este tipo de instrumentos. En primer lugar, porque, por su propia naturaleza, éstos suelen quedar restringidos a los espacios y bienes de mayor relevancia, y difícilmente podrán abarcar también paisajes y elementos dotados de menor singularidad, pero necesitados, de igual forma, de un tratamiento especial. En segundo, porque la eficacia de los mecanismos de protección creados por las respectivas legislaciones aumenta considerablemente si consiguen incorporarse a formas de intervención más integrales, que permitan, entre otras cuestiones, abordar simultáneamente los problemas de ambos tipos de patrimonio, el natural y el cultural.

Desde estos planteamientos, la ordenación del territorio está en condiciones de aportar soluciones a muchos de los conflictos existentes y servir de referencia a las propuestas de utilización y acrecentamiento del patrimonio natural y cultural. En definitiva, la conservación y la puesta en valor del patrimonio debe ser concebida también horizontalmente y, en consecuencia, incorporada a la planificación territorial.

2.5. Conclusiones del diagnóstico territorial de Andalucía

La directa vinculación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía con los objetivos globales de desarrollo de la Comunidad Autónoma, hace que el diagnóstico territorial se oriente hacia la identificación de los elementos y procesos territoriales que, en mayor medida, favorecen o limitan la puesta en valor de las capacidades de desarrollo del conjunto de la región y de cada una de sus partes.

A continuación se sintetizan las principales conclusiones de lo expuesto en el diagnóstico, haciendo especial hincapié en las derivaciones que de ello se extraen para la Ordenación del Territorio, es decir, en cuáles son las oportunidades y problemas que han de abordarse para construir una imagen regional de Andalucía como espacio integrado económicamente, articulado desde el punto de vista físico y que responda, cada vez más, a criterios de uso sostenible de sus recursos.

Sobre los procesos de integración de Andalucía en Europa

1. Andalucía, en el contexto europeo, ha venido desempeñando una función periférica por su menor grado de desarrollo económico y la debilidad de sus infraestructuras de conexión con el exterior. En esta situación, que ha mejorado notablemente en los últimos años, a raíz de la incorporación de España en la Unión Europea, es necesario avanzar aún más, toda vez que de la correcta integración de la región en la economía internacional, dependerá, en gran medida, el desarrollo competitivo de su base productiva y su territorio.

Los principales objetivos son:

- La progresiva inserción en los ejes de desarrollo europeos, especialmente los de las regiones del Arco Mediterráneo y Atlántico, potenciando las funciones de Andalucía como elemento de continuidad entre ambos.
- El desarrollo del papel estratégico de Andalucía en las relaciones de Europa con los países del sur del Mediterráneo y, especialmente, con los del Magreb, reforzando los vínculos e interdependencias entre ambos, en un horizonte de desarrollo compartido (creación de una Asociación Euromediterránea y zona de libre cambio) y de intensificación de las relaciones, especialmente en el área del estrecho de Gibraltar.
- El desarrollo de la integración territorial de Andalucía en el contexto de la Península Ibérica, especialmente en aquellos espacios de borde en que se establece una continuidad física y económica que, en ocasiones, puede verse afectada por la existencia de límites administrativos. El sur de Portugal, las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia, así como los ámbitos extrapeninsulares de Canarias, Ceuta y Melilla, son los ámbitos en que han de refor-

zarse y mejorarse los procesos de integración regional.

Sobre los procesos internos de transformación territorial

2. Desde mediados del siglo XX se han acelerado los procesos de transformación territorial de Andalucía, que explican el modelo desigual de desarrollo socioeconómico de sus diferentes áreas y la evolución de la población y el poblamiento. Los principales aspectos a destacar son:

2.1. La conformación de un conjunto de **áreas metropolitanas y grandes ciudades**, distribuidas por toda la región, donde se concentra más de la mitad de la población y de las actividades industriales y terciarias.

Estas áreas, por su carácter de principales centros productivos y de consumo, son los nudos básicos de las redes de infraestructuras de transportes y comunicaciones; si bien la disposición de estas redes ha estado tradicionalmente dirigida al centro de España, por lo que las conexiones internas entre las principales áreas urbanas son incompletas, lo cual influye en una débil integración económica interna de los sectores productivos.

Estas áreas son también los principales centros de demanda de recursos naturales (agua, energía y materias primas) y productos transformados (bienes intermedios y de consumo final y generación de residuos), ejerciendo una función directiva sobre el resto del territorio por sus necesidades de suministro. Se trata, además, de ámbitos internamente muy tensionados desde un punto de vista físico, en los que los crecimientos y transformaciones urbanas suelen implicar elevados riesgos para los espacios rurales y los elementos del patrimonio cultural, que aún se mantienen en su interior. De todo ello se deducen dos aspectos que cualifican el funcionamiento del territorio andaluz: son los nudos básicos de las redes regionales de abastecimiento y distribución de recursos como el agua potable o la energía, y generan una problemática ambiental específica, cuyo impacto alcanza al resto de la región en aspectos como la contaminación de las aguas o la generación de residuos urbanos e industriales.

En definitiva, sobre estas áreas urbanas principales (concebidas en su conjunto en el ámbito regional) recae una parte importante de la responsabilidad para una mejor integración económica y articulación territorial de Andalucía, internamente y con el exterior, así como para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.

2.2. La **franja litoral** aparece en la actualidad como el área con mayores crecimientos demográfico y del proceso urbanizador, por encima incluso de las principales áreas urbanas interiores. En ella se localizan cinco de las áreas urbanas principales de la región, así como un potente sistema de ciudades medias. Actualmente concentra algo más de un tercio de la población andaluza y actividades estratégicas para la economía regional como el turismo de sol y playa, la agricultura intensiva bajo plástico o los complejos de industrias básicas y de abastecimiento energético.

Sus funciones para la integración con el exterior tienen un carácter estratégico. En el litoral se ubican la casi totalidad de las instalaciones portuarias y algunos de los principales aeropuertos, actuando además como territorio de tránsito de pasajeros hacia el norte de África y encrucijada del tráfico marítimo mundial entre el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo. A pesar de ello, su red viaria de gran capacidad aún no está completa y no posee red ferroviaria adecuada para su articulación interior y conexión con el interior de la región y la península. Todo ello, junto a la presencia de barreras montañosas que dificultan su relación con el interior de la región, hace que esté insuficientemente integrada con el resto de Andalucía y puedan mejorarse sus funciones de relación con el exterior.

Desde el punto de vista de la gestión de los recursos naturales se detecta una fuerte competencia por el uso del suelo y por el aprovechamiento del agua (urbanizaciones turísticas, agricultura

bajo plástico, crecimientos urbanos o actividades industriales) sobre un territorio reducido; usos del suelo que se expanden con gran dinamismo y someten a los recursos naturales a una fuerte presión, además de alterar las condiciones ambientales del medio.

Las actividades especializadas típicamente costeras (turismo, agricultura intensiva, etc.) presentan un elevado dinamismo económico, pero también problemas de sostenibilidad ecológica y cultural a medio-largo plazo, que deben ser resueltos ya que dependen estrechamente de la calidad ambiental del medio y los recursos naturales que utilizan.

Por todo ello, el litoral andaluz, como escenario principal de gran parte de los procesos de transformación, ha de ser considerado como una de las prioridades para la política territorial. La consolidación de su estratégico papel económico y, paralelamente, la mejora de sus niveles de articulación física e infraestructural, así como la resolución de los conflictos territoriales y ambientales derivados del crecimiento, aparecen como los problemas y oportunidades más destacados.

2.3. Gran parte de la Andalucía agraria del interior se caracteriza por la relativa estabilidad de su población y una gradual modernización de sus actividades productivas. Esta población reside mayoritariamente en ciudades medias (entre 20.000 y 100.000 habitantes), que actúan como elemento de reequilibrio entre las principales áreas urbanas y el medio rural.

Estas ciudades han conseguido frenar la tendencia al despoblamiento del medio rural, sobre todo de núcleos pequeños, creando oportunidades de empleo en los sectores de la industria y los servicios. No obstante, existen excedentes de mano de obra agraria, lo que se traduce en elevadas tasas de desempleo. Su modelo agrícola influye en las tendencias actuales de modernización del tejido productivo, donde tienen una importancia estratégica las actividades agroindustriales y otras actividades manufactureras intensivas en mano de obra.

Su coincidencia con terrenos relativamente llanos y con pasillos naturales, así como su posición intermedia entre las principales áreas urbanas hace que su accesibilidad media sea aceptable, aunque mejorable para las relaciones internas entre las distintas redes de ciudades medias.

Desde la perspectiva de la gestión de los recursos naturales son las mayores consumidoras de agua por hectárea, razón por la cual la mejora en la eficiencia del uso del agua aparece como una necesidad para paliar el déficit de recursos hídricos que presenta Andalucía, globalmente considerada. Junto a ello, la implantación de monocultivos comerciales se ha traducido en un empobrecimiento del medio natural y, en los terrenos dedicados a cultivos herbáceos, en una casi completa deforestación. Degradación ambiental, que tiene, a su vez, una prolongación en la acelerada pérdida de identidad, que están sufriendo paisajes, pueblos y ciudades de estos ámbitos rurales.

Las oportunidades que ofrecen las ciudades medias, especialmente mediante el incremento de sus interrelaciones y complementariedades, para favorecer los procesos de desarrollo económico y de articulación territorial, constituye, sin duda, la principal conclusión del diagnóstico. Junto a ello, la necesidad de abordar criterios para un uso racional de recursos naturales como el agua, los suelos y el paisaje, tiene una directa relación con la mejora de los balances ambientales y con las oportunidades de desarrollo productivo.

2.4. Las áreas rurales interiores y, especialmente, las áreas de montaña aparecen, globalmente, como espacios de decadencia demográfica y económica, y han participado débilmente en los recientes procesos de transformación territorial y económica de Andalucía.

En estos territorios existe un proceso dual de, por una parte, crisis de sus economías tradicionales (agricultura de montaña, aprovechamiento de dehesas y ganaderías extensivas, explotación del monte o manufacturas locales), que se palia parcial-

mente con las rentas derivadas de los sistemas de atención social y las obtenidas fuera de la zona (trabajo temporal en áreas urbanas y litorales), y, por otro lado, emergencia de nuevas oportunidades de empleo en actividades como las producciones de calidad y con denominación de origen, el turismo rural y natural, o los servicios medioambientales.

En ocasiones, los procesos de transformación tienen también un origen externo a las propias áreas rurales. Es el caso del denominado Sureste Árido, y un área especialmente singular desde el punto de vista ecológico, que está soportando una fuerte tensión, consecuencia de la expansión de los cultivos bajo plástico y de la consiguiente transformación del uso del suelo en terrenos tradicionalmente forestales.

La dotación en infraestructuras de transportes y comunicaciones está por debajo de la media regional, lo que supone la existencia de una baja accesibilidad que dificulta el desarrollo endógeno. El acondicionamiento del sistema viario se entiende que podría ser un factor decisivo para aprovechar las potencialidades del turismo rural y natural.

Para la gestión de los recursos naturales y culturales constituyen un patrimonio de primer orden, ya que en ellas se encuentran las principales superficies arboladas, los mayores recursos de agua y una elevada biodiversidad y, probablemente, los recursos patrimoniales culturales mejor conservados de la región.

Esta riqueza natural sirve para resolver demandas generadas en otras áreas más dinámicas (abastecimiento de agua, necesidades de ocio y recreo, etc.), pero aún no aporta suficientes rentas y oportunidades de empleo a sus habitantes, especialmente cuando se ve alterada por el impacto degradador de nuevos usos del suelo (repoblaciones forestales, urbanizaciones de segunda residencia, construcción de embalses, etc.).

Debe destacarse, finalmente, la extensión superficial, diversidad interior, la extensiva estructura de asentamientos, la rigidez de los condicionantes naturales (agua y protección ambiental), rigidez de la base económica (turismo, agricultura, lejanía de los centros de mercado europeo) para señalar la necesidad de construir la integración interna de la región a partir del reconocimiento de todas sus escalas, de todos sus ámbitos económicos y territoriales internos.

De todo ello se deriva, como conclusión principal, la necesidad de abordar un futuro de desarrollo para las áreas más netamente rurales de Andalucía, basado en la activación de su potencial de desarrollo endógeno, una gestión sostenible de sus recursos y una potenciación de los niveles de integración y articulación de sus economías urbanas internamente y con el conjunto de la región. En este sentido el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía adquiere una importancia estratégica.

Esta activación ha de apoyarse, necesariamente, en la cada vez más rica experiencia en procesos de asociación entre municipios para la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo.

Sobre tendencias relevantes para la ordenación del territorio y la vertebración regional

3. A finales de los noventa Andalucía afronta el doble reto de culminar la vertebración de su espacio interior y de lograr una integración activa con el exterior, basada en sus oportunidades de posición respecto a los ejes de desarrollo europeos y como frontera involucrada directamente en las relaciones con el norte de África. Ambas perspectivas, la interior y la exterior, están íntimamente relacionadas en el análisis territorial.

3.1. Los importantes avances de las últimas dos décadas en la conformación de un espacio común en aspectos tan decisivos como el político, el cultural o la articulación física —a través de infraestructuras y servicios básicos— se ven limitados por la constatación de un insuficiente nivel de integración económica regional. La relativa debilidad de la cohesión económica y social interna en el espacio andaluz afecta a su capacidad de integración

activa y de competitividad con el exterior.

3.2. La política territorial puede aportar elementos de análisis y de intervención que favorezcan la mejora de la integración regional en todos sus aspectos, incluyendo el económico. En ese sentido, el diagnóstico ha mostrado la existencia de importantes elementos territoriales que pueden ser puestos en juego para avanzar en procesos de integración cada vez más intensos y complejos, tanto a escala regional como subregional.

3.3. La existencia de una potente y bien equilibrada estructura de asentamientos de población es una de las fortalezas territoriales que debe ser tenida en cuenta como sustento de las estrategias de vertebración regional y como base para la integración exterior.

3.4. La interpretación territorial contenida en el diagnóstico permite avanzar en la identificación de ámbitos y temas de escala regional en los que resulta prioritario establecer estrategias compartidas de desarrollo territorial.

3.5. La experiencia actual refuerza la oportunidad de ese enfoque en tanto que se observa una multiplicación de iniciativas de cooperación territorial para el desarrollo. Así, las ciudades y pueblos andaluces buscan y solicitan cada vez más un marco territorial más amplio en el que integrar y reforzar sus propias iniciativas locales. Una prueba de ello es la creciente aparición de fórmulas supramunicipales con objetivos cada vez más integrales. En el escenario europeo este tipo de estrategias se muestra como imprescindible para mejorar los términos de relación exterior, tanto de las zonas urbanas como rurales.

3. MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

3.1. Alcance y finalidad del Modelo

La formulación del Plan de Ordenación del Territorio es una iniciativa que se integra en el proceso de definición de objetivos y políticas de la Comunidad Autónoma para la construcción y consolidación de Andalucía como espacio común desde el punto de vista político, social, económico y cultural.

El Plan es el instrumento a través del cual la Junta de Andalucía expresa los **objetivos de ordenación territorial** para la Comunidad Autónoma:

- 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.

La expresión más global de tales objetivos constituye la propuesta de Modelo Territorial de Andalucía. Modelo que ha de ser entendido en un doble sentido:

- Como una abstracción mediante la que se separan y se valoran los componentes y relaciones de una realidad compleja. Desde esta perspectiva el modelo debe entenderse como un interpretación sintética de esa realidad referida a la organización y el funcionamiento del territorio regional.
- Como esquema propositivo intencionado de Ordenación del Territorio de Andalucía, es decir, como imagen final deseable en el horizonte del Plan. En este sentido, actúa como referente general para la definición y posterior desarrollo de las estrategias del Plan y para el conjunto de las actividades sectoriales, tanto públicas como privadas.

El Modelo Territorial de Andalucía tiene como principal finalidad construir un esquema para la organización territorial del conjunto de la región. En el contexto del Plan el Modelo ofrece un marco genérico que, teniendo en cuenta los objetivos globales de ordenación territorial y las conclusiones que se derivan del diagnóstico anteriormente efectuado, permite sustentar la definición de **objetivos y estrategias territoriales más específicos**.

Se trata, por tanto, de una interpretación de la realidad que tiene una finalidad utilitaria muy concreta: servir de guía orientadora para la formulación de estrategias específicas de actuación en cada parte del territorio andaluz. De manera principal, ha de servir para que las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo económico activen los potenciales endógenos de cada una de las áreas identificadas; y para convertirse en una referencia y que permita extraer las máximas sinergias al resto de políticas sectoriales.

Esa finalidad del Modelo se concreta a través del enunciado de ciertos **Principios** orientadores y de determinadas Estructuras Territoriales de **Referencia**.

Los **Principios** y las **Referencias** constituyen los fundamentos sobre los que se trazan las **Estrategias** del Plan para alcanzar con mayor eficacia el objetivo final de construcción y consolidación de Andalucía como espacio común.

El Modelo debe ser situado en el marco de la historia más reciente de la política territorial andaluza. Se parte, en efecto, de una ya amplia experiencia que ha dado lugar a interpretaciones y propuestas diversas sobre el territorio y su ordenación. La formulación, a mediados de la década de los ochenta, de una propuesta de Sistema de Ciudades (incorporada al documento Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, de 1990) constituyó una aportación fundamental en ese sentido. Dicho Sistema ha funcionado, de hecho, como un Modelo de referencia para múltiples políticas sectoriales a través de las cuales se ha racionalizado la distribución de dotaciones y equipamientos básicos, infraestructuras e inversiones públicas y privadas.

La propuesta de un Modelo Territorial en el marco del Plan debe considerarse como punto de partida esa experiencia. Pero también debe avanzar en la dirección de las nuevas tendencias observadas en los ámbitos regionales e internacionales y debe ser capaz de dar respuestas apropiadas a las nuevas exigencias de la política territorial, cada vez más amplias y complejas y con mayor necesidad de integrar perspectivas económicas y ecológicas.

La perspectiva territorial debe orientarse necesariamente hacia la consecución de mayores niveles de integración regional y, especialmente, en aquellos que tienen que ver con los problemas y oportunidades del desarrollo andaluz.

A pesar de los notables avances acaecidos durante los dos últimos decenios en la consolidación de una estructura territorial coherente para Andalucía, un insuficiente nivel de integración regional es, precisamente, una de las conclusiones que se deducen del diagnóstico precedente.

En él se han detectado algunos de los procesos que en mayor medida contribuyen a limitar la integración del espacio regional y frenar sus potencialidades de desarrollo. Particularmente, se ha constatado la relativa debilidad de las relaciones económicas entre las diversas partes del territorio y entre los sectores productivos. Esa debilidad afecta, en última instancia, al adecuado equilibrio entre las diferentes áreas de la región y limita el potencial de competitividad del territorio tanto internamente como hacia el exterior.

Pero, por otra parte, el diagnóstico ha puesto de manifiesto la existencia de importantes oportunidades de generar relaciones sinérgicas aprovechando la diversidad y riqueza de los componentes territoriales presentes en la región, especialmente la existencia de una red de asentamientos bien estructurada desde el punto de vista de rangos y tamaños y que mantiene una notable capacidad de contribuir al logro de un espacio regional bien equilibrado. En la práctica, se constata también que esas oportunidades de relación sinérgica están empezando a ser aprovechadas y valoradas; una prueba de ello es la multiplicación de asociaciones supramunicipales de todo tipo como, por ejemplo, mancomunidades o consorcios creados con objetivos cada vez de mayor alcance (medio ambiente, ordenación territorial o desarrollo socioeconómico).

La construcción del Modelo parte de la identificación de los diferentes elementos que configuran el territorio a escala regional. Dichos elementos se organizan con la finalidad de reforzar su grado de integración e interrelación, entendiéndose que de tal integración en el ámbito regional, depende la consecución de los objetivos de desarrollo territorial antes expuestos.

Ello supone que el Modelo aporta, fundamentalmente, una imagen de integración territorial de Andalucía, basada en el reconocimiento de las potencialidades de cada elemento y de sus capacidades para generar y responder a procesos de relación cada vez más intensos y complejos. En este sentido, el Modelo Territorial es, básicamente, una propuesta para fomentar y consolidar relaciones dentro del espacio regional: las de los elementos urbanos entre sí y las de éstos con el territorio y sus recursos naturales. De la consecución de un espacio regional más integrado internamente dependerá, en gran medida, su capacidad para una adecuada integración de Andalucía en el ámbito nacional e internacional.

En consecuencia, el Modelo pone el acento en identificar determinadas **estructuras territoriales** (tanto de escala intermedia o supramunicipal como regional) en las que es posible y deseable impulsar procesos de relación cada vez más complejos entre los diversos componentes de las mismas. Se trata, en definitiva, de **contribuir mediante medidas de política territorial a la transformación de esas estructuras en redes o sistemas, en ámbitos de relación en los que cada elemento considerado (ciudad, territorio o recurso) salga reforzado y enriquecido, contribuyendo activamente a la vertebración de toda la región y a la activación de sus potenciales de desarrollo.**

El Modelo parte, pues, del reconocimiento de la diversidad del espacio regional. Considera que dicha diversidad no debe ser entendida como un factor negativo para la consolidación de un espacio

común e integrado sino que, antes bien, es una cualidad que debe ser valorada y aprovechada para el logro de esos objetivos.

Desde ese entendimiento, el Modelo aporta criterios de racionalidad en el orden territorial que orienten la acción de cada elemento o de agrupaciones de elementos, de manera que refuercen su potencial sinérgico y su capacidad de generar procesos de desarrollo endógeno.

Los anteriores argumentos abundan en la necesidad de diseñar un Modelo abierto e integrador, cuya imagen no comporte un orden cerrado y jerárquico sino, antes bien, se constituya en una referencia flexible y cuyos contenidos deben servir de guía orientadora para la formulación de objetivos concretos y de estrategias específicas de actuación.

3.2. Principios orientadores del Modelo Territorial de Andalucía

El Modelo Territorial de Andalucía se apoya en un conjunto de principios que dan fundamento a las estrategias y propuestas del POT.

Dichos principios que deben garantizar una ordenación territorial que sirva a un desarrollo económico equilibrado, solidario y sostenible son:

- a) La consideración de la diversidad natural y cultural de Andalucía y el aprovechamiento de los potenciales endógenos del territorio.
- b) El uso sostenible de los recursos.
- c) La Cohesión social.
- d) La cooperación como base del desarrollo económico y la cohesión social del territorio.

a) La consideración de la diversidad natural y cultural de Andalucía y el aprovechamiento de los potenciales endógenos del territorio.

El Modelo propone una integración regional basada en el reconocimiento de la diversidad y complejidad del territorio regional. La formulación de un proyecto común y completo para toda la región para afrontar, desde esa perspectiva, los retos de la integración exterior se fundamenta, así, en la diferencia y desarrollo de los valores de diversidad presentes en el territorio.

En relación a ello, el Modelo se apoya, en primer lugar, en la identificación de oportunidades de relación e integración de distintos ámbitos dentro de la región. Estos responden, en general, a formas diferenciadas en la ocupación y organización del territorio, en la utilización de los recursos, en los procesos de desarrollo económico y en el modo y la intensidad de los vínculos entre los asentamientos de población.

Dicha diversidad da lugar a formas de organización territorial que deben ser tenidas en cuenta como base de cualquier propuesta de ordenación. Representa un importante potencial de desarrollo endógeno y permite establecer un marco de fomento de la capacidad de los territorios para afrontar sus propias estrategias de organización interna.

b) El uso sostenible de los recursos

El Modelo Territorial asume como uno de sus principios orientadores la utilización racional de los recursos naturales, entendida como **argumento indispensable para la sostenibilidad de la organización territorial y el desarrollo económico.**

Esta exigencia implica tener en cuenta la trama de relaciones ecológicas que sustentan el orden territorial propuesto.

En términos espaciales es preciso contemplar cada elemento territorial (áreas metropolitanas, núcleos urbanos, unidades de base física o económica, recursos) y cada sistema territorial (urbano, transportes, agua, energía y protección) de manera que queden reflejadas sus relaciones e implicaciones ambientales globales.

Dentro de este enfoque es preciso tomar en consideración las repercusiones de cada elemento y de cada sistema territorial en los ci-

culos de renovabilidad de los recursos naturales, en la calidad de los mismos y también en la preservación del patrimonio cultural.

Por tanto, **el Modelo incorpora la base ecológica como referente necesario para el conjunto de estrategias de articulación territorial, integración económica y sostenibilidad del desarrollo socioeconómico**, diferenciando los distintos ámbitos significativos.

Se han considerado las tendencias y escenarios de evolución de los distintos territorios, como procesos íntimamente ligados a las formas de utilización de los recursos, poniéndose de manifiesto **la dependencia que tienen gran parte de los procesos de desarrollo económico, respecto de la correcta gestión de los recursos naturales**.

Los sistemas y redes de ciudades son contemplados desde la perspectiva del desarrollo sostenible, por un lado, como ámbitos de producción, distribución y/o consumo de recursos (agua, energía, suelo, etc.) y, por otro, como ámbitos con problemas/opportunidades específicos desde el punto de vista de la calidad ambiental.

La orientación de los sistemas productivos locales hacia un uso sostenible de los recursos depende de en qué medida éstos van cerrando los ciclos de materias primas/residuos, energía y agua, en los que se apoyan. Los factores más influyentes en el cierre del ciclo de estos recursos son: la reutilización y el reciclaje de los recursos utilizados; el empleo de recursos renovables; el uso más eficiente y ahorro de los recursos en los procesos productivos; y la minimización de la producción de residuos y de la contaminación en general.

En este sentido el Modelo contempla la diferencia entre aquellos territorios en que predominan criterios productivos basados en un uso intensivo de los recursos (fundamentalmente las áreas urbanas principales, el litoral y las vegas de regadío interiores), en los que la problemática ambiental de gestión de los recursos es mayor, y aquellos en que predomina un uso extensivo y, consiguientemente, tienen una menor incidencia en la renovabilidad de los recursos (áreas rurales en general).

En definitiva, el Modelo de desarrollo para Andalucía por el que opta el Plan, requiere **la compatibilización entre los procesos de desarrollo urbano y de las actividades productivas, y una gestión sostenible de los recursos naturales y patrimoniales**, es decir, la necesidad de que cada territorio valore la gestión racional y sostenible de los recursos como la única garantía para su desarrollo en el largo plazo.

c) La cohesión social

En los últimos treinta años la mayoría de los pueblos y ciudades andaluzas han dejado de tener una vida cerrada y autárquica. Esta tendencia queda reflejada en procesos territoriales como el crecimiento urbano y económico continuado de la franja litoral, o las crecientes relaciones entre los municipios, incluso de la Andalucía interior y más rural, para gestionar servicios comunes (Mancomunidades), compartir equipamientos y servicios públicos, o beneficiarse de ayudas públicas (por ejemplo, los programas LEADER, etc.).

No obstante, la insuficiente integración económica de los componentes del territorio regional y la fuerte dualidad social que alberga en su interior cada uno de ellos (aglomeraciones, ciudades, medios rurales) son aspectos aún a superar. En este sentido, el Modelo Territorial puede coadyuvar indirectamente al incremento de la cohesión social, en cuanto ofrece referencias para la creación de espacios de entendimiento económico y aporta argumentos en los que basar proyectos de cooperación.

La cohesión social se entiende, en definitiva, estrechamente vinculada a la integración económica. Es decir, las políticas destinadas a definir las estrategias de desarrollo y a la solución de problemas sociales (paro, marginalidad de grupos de población, etc.), pueden adquirir mayor eficacia y lógica interna teniendo en cuenta las referencias territoriales del modelo propuesto, en la medida en que éste es expresivo del mayor número posible de relaciones de cooperación en el territorio, de sinergias potenciales y de creación de economías de escala.

d) La cooperación territorial

La formulación del Modelo es, en gran medida, una propuesta para desarrollar la cooperación interterritorial en Andalucía. **La trama de relaciones entre los diferentes elementos territoriales del espacio regional que el Modelo propone se sustenta sobre la cooperación entre los mismos**.

Las referencias territoriales del Modelo deben ser entendidas, pues, como identificación de aquellos espacios económicos y sociales en donde ya se han establecido o es factible establecer estructuras de colaboración para la gestión de asuntos concretos entre los diferentes agentes sociales e institucionales presentes en el territorio. El principio de cooperación territorial se constituye en base para la articulación e integración regional del Modelo Territorial de Andalucía.

Tal como aquí se enuncia, este principio debe responder a dos finalidades:

- **Lograr un mayor grado de eficacia en la gestión territorial** mediante la generación de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio y de éste en su conjunto.

- **Responder a criterios de equilibrio y solidaridad territorial y de cohesión social**, de manera que el resultado de las estrategias de cooperación tenga en cuenta la superación de las actuales desigualdades territoriales.

El Plan, sin embargo, no puede agotar las posibilidades de relación y cooperación territorial implícitas en el Modelo. El Plan, como instrumento director, se centra específicamente en aquellos aspectos que resultan relevantes en el marco de los objetivos propios y de su escala de referencia:

- A escala regional, el diagnóstico efectuado sobre debilidades y oportunidades de la base económica del conjunto de la región, conlleva la necesidad de establecer estrategias de integración y cooperación global y, especialmente, entre los componentes de la estructura territorial de Andalucía con más oportunidades de integración competitiva con el exterior, esto es, las principales áreas urbanas y los ámbitos subregionales.

- A escala intermedia, o subregional, es preciso consolidar las relaciones de cooperación entre determinadas estructuras territoriales que desempeñan un papel articulador y equilibrador del territorio, como son las redes de ciudades medias.

En esa misma escala, los escenarios y perspectivas de la Andalucía rural requieren, igualmente, la definición de ámbitos de cooperación supramunicipal, que den respuesta a los problemas y oportunidades específicos a cada territorio y aseguren su integración con el resto del espacio regional.

3.3. Componentes estructurales del Modelo Territorial de Andalucía

El marco de enfoques, objetivos y principios del Modelo Territorial se apoya en una interpretación de los elementos que se identifican como constitutivos de la estructura territorial de la región:

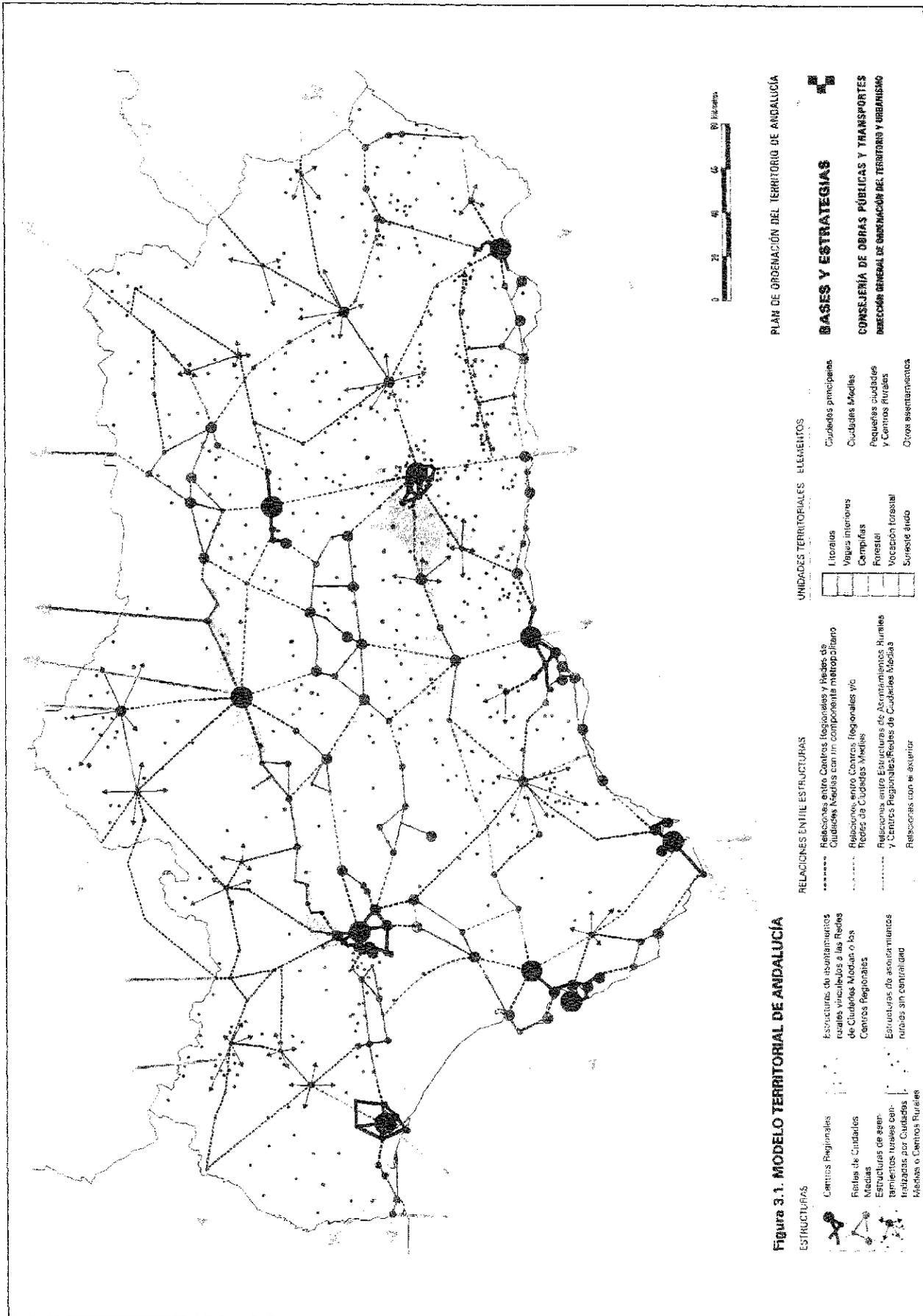
- El sistema regional de asentamientos de población (ciudades principales, ciudades medias, pequeñas ciudades, núcleos rurales, y otros asentamientos).

- El sistema de transportes y comunicaciones, constituido por las redes de infraestructuras y servicios básicos en la escala regional, soporte de las relaciones territoriales principales.

- El sistema ecológico, de la base natural y los usos extensivos del suelo, definido según modelos y escenarios comunes de manejo y transformación y entendido como referente físico de la ordenación.

La identificación y potenciación de los vínculos de relación entre los diferentes elementos o componentes del territorio está dirigida hacia un objetivo global de vertebración regional y, a su vez, están basados en el marco de los principios orientadores referidos.

Los componentes del Modelo resultan de la identificación en el espacio de esas relaciones, suficientemente significa-



tivas y con capacidad potencial para contribuir a la integración territorial en la escala regional.

En primer lugar, el Modelo se centra en aquellas estructuras que se deducen de la red de asentamientos de Andalucía, mostrando los vínculos determinantes entre los componentes de dicha red que tienen capacidad para generar ámbitos de cooperación de carácter supramunicipal y de interés regional. El resultado de todo ello es la formulación de una **propuesta de organización del Sistema de Ciudades** entendido como **estructuras urbanas de relación con capacidad de conformar redes o sistemas territoriales**. Esta propuesta comprende los Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias y la organización de los asentamientos rurales.

Como una consecuencia directa de lo anterior, el Modelo plantea una segunda referencia **constituida por el Esquema Básico de Articulación Regional, en el que se expresan las vinculaciones que se establecen entre los diferentes componentes del Sistema de Ciudades, en una imagen global de integración regional.**

En tercer lugar, el Modelo aporta un referente basado en la **zonificación de la región en Unidades Territoriales significativas desde el punto de vista económico y ecológico**. Estas Unidades definen ámbitos coherentes en los que es posible plantear estrategias de desarrollo y fórmulas de gestión de recursos, compartidas en sus aspectos más esenciales.

3.3.1. El Sistema de Ciudades

a) Sistema de Centros Regionales

El Modelo apuesta por la consolidación de un sistema de Centros Regionales. Bajo el concepto de Centro Regional debe entenderse un ámbito urbano en el que se integran cada una de las ciudades principales de la región y sus respectivas áreas de influencia.

La consolidación del sistema de Centros Regionales es uno de los procesos de transformación territorial más significativos de la historia contemporánea andaluza.

El reconocimiento de este conjunto de centros urbanos, diferenciados por su potencial económico y funcional, ha sido reflejado anteriormente en documentos básicos de política territorial (Propuesta de Sistema de Ciudades, Bases para la Ordenación del Territorio de 1990) y ha orientado la aplicación de algunas políticas sectoriales que han convenido en la necesidad de adoptar estrategias específicas y modelos propios de intervención para este tipo de espacios urbanos (carreteras, ferrocarriles, vivienda, servicios y equipamientos, etc.).

Los Centros Regionales constituyen el primer nivel del Sistema de Ciudades, de carácter polinuclear, integrado por las áreas metropolitanas de Almería, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz-Jerez, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

La relevancia de este sistema de Centros Regionales presupone que una parte muy importante del cumplimiento de los objetivos y estrategias de la política territorial (y, consecuentemente, del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía) descansa sobre el comportamiento futuro de cada uno de estos Centros y de las relaciones que entre ellos se establezcan. En concreto, este sistema de Centros Regionales es decisivo para:

- Consolidar el esquema de articulación de la región basado en la relación y conexión entre los elementos más potentes y dinámicos de su territorio.
- Avanzar en los procesos de integración económica regional en cuanto constituyen las zonas de producción más complejas y los principales mercados.
- Potenciar el grado de integración exterior de Andalucía con los espacios políticos, económicos y culturales de su entorno.
- Avanzar en el uso racional de los recursos naturales y la mejora ambiental de la región, por cuanto es en estas áreas donde se concentra el consumo de recursos así como los mayores problemas de medio ambiente urbano.

El **enfoque de cooperación territorial** es especialmente pertinen-

te en este nivel del Sistema de Ciudades, ya que en él se dilucidan las mayores oportunidades regionales de generar sinergias positivas y economías de escala a través de políticas coordinadas en el interior de cada Centro Regional (las áreas metropolitanas) y en el Sistema en su conjunto.

La necesidad de ese entendimiento muestra sus ventajas, aún con mayor claridad, en el contexto del sistema urbano europeo. La ausencia de un núcleo urbano andaluz de peso y significación equiparable a las grandes metrópolis europeas, unida a la comparativa debilidad económica y funcional de las grandes ciudades andaluzas, aconseja **establecer estrategias compartidas y coordinadas entre los componentes del sistema, dirigidas a mejorar, a través de esa perspectiva de conjunto, los niveles de competitividad exterior de cada elemento.**

Las ventajas de una estrategia de cooperación urbana a este nivel parecen también evidentes en otros muchos aspectos. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que es precisamente éste el nivel de relación territorial en el que las experiencias de cooperación y coordinación son menos patentes. Esas dificultades de relación entre el sistema de Centros Regionales son un reflejo de la insuficiente integración económica regional y de la relativa debilidad de cada una de las economías urbanas implicadas; pero tampoco debe olvidarse la necesidad de superar obstáculos históricos, culturales y políticos que juegan en contra de propiciar enfoques de este tipo.

Hay que considerar, al menos, dos escalas de cooperación directamente imbricadas una con otra:

- En primer lugar, el **ámbito interno de cada uno de los Centros Regionales**, es decir de cada ciudad principal y los municipios de su área metropolitana. El sistema de Centros Regionales, pese a configurarse en el Plan como primer nivel del Sistema de Ciudades, presenta diferencias en cada uno de los casos. Así, atendiendo a la dimensión de cada hecho urbano y a su estructura territorial, se pueden diferenciar áreas metropolitanas muy polarizadas como Sevilla, Málaga y Granada; otras con un carácter polinuclear como Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras; otras estructuras metropolitanas menos consolidadas, casos de Huelva, Jaén, Almería y Córdoba. Se consideran aquí los procesos que tienen que ver con la consolidación de estructuras supramunicipales de relación y coordinación. Estos aspectos están siendo abordados actualmente por la política territorial a través de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (iniciados en Sevilla, Málaga, la Bahía de Algeciras, Granada, y la Bahía de Cádiz). Los proyectos de ordenación específicos de estos ámbitos escapan en gran medida al marco del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; pero es necesario constatar aquí que el logro de un mayor grado de madurez y complejidad y la materialización de fórmulas de organización supramunicipal de cada una de las estructuras urbanas, es una condición previa para enriquecer el sistema de relaciones entre ellos a escala regional.
- El segundo ámbito a considerar, y al que en mayor medida debe prestar atención el Plan, es el que concierne a los niveles de **integración y relación del sistema de Centros Regionales a escala regional**. Para esta escala de relación, el Plan debe tener en cuenta, a su vez, tres tipos de agentes y procesos:
 - Por un lado, la aplicación de políticas regionales de la Junta de Andalucía que requieren tomar en consideración al Sistema de Centros Regionales como una referencia espacial diferenciada, en la que es necesario diseñar políticas y programas específicos. En este sentido, el Plan debe servir como **instrumento coordinador de una política regional para las áreas metropolitanas**.
 - Por otro lado, desde la perspectiva de las propias ciudades, debe prestar atención a favorecer y fomentar los niveles de relación que surgen o pueden surgir desde cada uno de los Centros Regionales. Esto afecta fundamentalmente al apoyo a las relaciones dentro del sistema productivo y entre las economías urbanas.
 - Es evidente que lograr un alto nivel de coordinación en la política regional de ciudades y un aumento del nivel de integración y relación entre agentes locales públicos y privados, debe llevar a una

posición común en muchos asuntos respecto a otros agentes externos a la región que también actúan sobre ella, principalmente la Administración Central y la Unión Europea.

b) Redes de Ciudades Medias

Si bien, los Centros Regionales constituyen los nodos esenciales para la estructuración del territorio andaluz y de su Sistema de Ciudades, sin embargo, ninguna de esas funciones es desempeñada de forma exclusiva por este nivel del sistema. El territorio regional cuenta con un conjunto de Ciudades Medias que constituyen un importante eslabón entre los Centros Regionales y los ámbitos netamente rurales.

Ese conjunto de Ciudades Medias constituye, además, una de las más acusadas particularidades del territorio andaluz respecto a la mayoría de las regiones nacionales y europeas. Ello es así tanto por la abundancia de fenómenos urbanos existentes de esta naturaleza, y por su distribución equilibrada en el territorio, como por el peso (demográfico y económico) que mantienen en el conjunto regional y la importante acumulación patrimonial (arquitectónica, urbanística o cultural) de muchas de esas ciudades.

En la escala regional, las Ciudades Medias constituyen un elemento básico de la organización espacial del conjunto del litoral y de las áreas agrícolas interiores, desempeñando también, en determinados casos, una función esencial en las áreas de montaña. Asimismo hay que destacar el papel que juegan algunas Ciudades Medias en la organización de las estructuras de muchos de los Centros Regionales.

Desde hace tiempo esa valoración de las Ciudades Medias ha sido tomada en consideración por la política territorial de la Junta de Andalucía, dando lugar a determinadas medidas y acciones dirigidas a establecer políticas específicas para estos elementos urbanos (por ejemplo, en materia urbanística, de protección del patrimonio histórico o, con un entendimiento subregional, la elaboración de Planes de Ordenación del Territorio que abarcan a un conjunto coherente de ciudades medias como la Costa Occidental de Huelva, la Costa Noroeste de Cádiz o el Campo de Dalías, entre otras).

A partir de esas valoraciones, y teniendo en cuenta los antecedentes citados, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se orienta a **consolidar una estrategia global sobre las Ciudades Medias, adaptada a la distinta naturaleza y potencialidades de las mismas y a su capacidad de completar y enriquecer el esquema básico de articulación regional** sustentado, fundamentalmente, en los Centros Regionales. Las ciudades medias deben ser **entendidas, por tanto, no como elementos aislados, sino en cuanto a su capacidad de completar estructuras intermedias susceptibles de funcionar como redes o sistemas.**

Aprovechar en todas sus dimensiones esas oportunidades y potencialidades depende en buena medida de la capacidad de cada una de las ciudades para progresar hacia una mayor complejidad de sus respectivas economías y de mayor madurez urbana. Sin embargo, y es aquí donde la aportación del Plan regional puede ser más valiosa, la consolidación de Redes de Ciudades Medias, está supeditada, a su vez, a la capacidad de multiplicar las posibilidades de relación entre sus elementos, a través de estrategias de cooperación dirigidas a racionalizar la gestión territorial y generar sinergias positivas capaces de mejorar la competitividad del conjunto y de cada uno de sus elementos.

Las Redes de Ciudades Medias son conjuntos de ciudades próximas que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo.

En estas Redes se detectan potencialidades reales de relación, desde el punto de vista de la cooperación, basadas en algunos o todos estos supuestos: presencia de ciudades medias con una distribución espacial favorable; sistemas productivos locales con un cierto nivel de complejidad y que pueden generar procesos de integración sectorial o de especializaciones compartidas; posibilidades de ordenación coordinada en materia de servicios y dotaciones urbanas; problemas y oportunidades comunes en materia de urbanismo y ordenación del territorio; existencia actual o prevista de infraestructuras

básicas que afecten de manera más o menos uniforme al conjunto de elementos urbanos de la red; experiencia acumulada en el desarrollo de estrategias de cooperación pública y privada entre los elementos urbanos (desarrollo económico, gestión de recursos naturales, ordenación del territorio, obras y servicios, etc.).

La aplicación de los anteriores supuestos hace conveniente diferenciar, a su vez, dos niveles de consolidación y madurez de esas redes en el momento actual:

■ **Redes que están integradas por Ciudades Medias particularmente dinámicas y entre las que existen ya procesos más o menos intensos de relación económica y territorial.** Dentro de este grupo se incluyen las siguientes: **Costa del Sol y Poniente almeriense** (ámbitos con particularidades urbanas y territoriales muy acusadas, derivadas de su especialización en el turismo y las nuevas agriculturas, respectivamente); otras Redes litorales como las de la **Costa Occidental de Huelva y la Costa Tropical de Granada** (con una base productiva mixta de turismo y nuevas agriculturas); Redes interiores que conforman o pueden conformar a corto plazo distritos urbano-industriales: **Centro-Norte de Jaén y Subbético de Córdoba.**

■ **Resto de Redes conformadas por Ciudades Medias que no alcanzan el nivel de madurez de las anteriores, pero a las que se les reconocen potencialidades para consolidar sus relaciones** (Vega del Guadalquivir, campiñas de Sevilla y Cádiz, hoyas intrabéticas, Valle del Almanzora, costa suroccidental de Cádiz y costa oriental de Almería).

Finalmente, aunque dentro de estas redes propuestas se incluye la práctica totalidad de las Ciudades Medias andaluzas, existen excepciones. Son algunos casos particulares, generalmente situados en áreas de montaña, de ciudades con una localización aislada que ejercen una potente centralidad sobre extensas áreas rurales. Su carácter aislado impide una fácil integración en redes como las anteriormente descritas aunque son elementos urbanos que deben ser particularmente tenidos en cuenta (junto con sus ámbitos rurales) en el esquema global de integración regional (sistemas de transporte, hidráulico, energético). En estos casos es posible, además, considerar la relación y complementación de estas ciudades con otra ciudad media, más o menos próxima. Estas estructuras de Ciudades Medias con funciones de centralidad, son las de Ronda-Ubrique, Pozoblanco-Peñarroya, Guadix-Baza, Valverde del Camino-Ríotinto/Nerva y Loja.

El diferente grado de madurez y la intensidad de las relaciones actuales debe servir para matizar y graduar el alcance y los objetivos, a diferentes plazos, de las estrategias de cooperación territorial y económica. En cualquier caso, estos referentes territoriales del Modelo permiten pensar en el diseño de estrategias de ordenación territorial y de promoción económica de carácter integral.

c) Estructuras de organización de los asentamientos rurales

A pesar de que los Centros Regionales y Ciudades Medias configuran los Sistemas y Redes de ciudades que constituyen las referencias básicas para la articulación territorial a escala regional, Andalucía conserva también un conjunto de asentamientos rurales que se distribuyen por la práctica totalidad de la región, tanto asociado a esos sistemas y redes de ciudades principales y medias, como en zonas agrícolas y de montaña más alejadas y periféricas.

La persistencia de ese denso entramado de asentamientos rurales es otra de las características del territorio andaluz, al menos en términos comparativos con los procesos de abandono y decadencia, mucho más intensos, definitivos incluso, que han ocurrido en otras zonas peninsulares.

No es tanto que dichos procesos no se hayan producido en Andalucía como que, por diversos motivos (densidad histórica del poblamiento, estructura social y productiva del mundo rural andaluz) esos procesos no han sido capaces de desarticular plenamente las estructuras de poblamiento rural. En el momento actual, incluso, se observan ciertos procesos de revitalización (demográficos y económicos) en este tramo de la malla de poblamiento regional.

De los procesos de transformación de los últimos decenios, el sis-

tema de poblamiento rural ha salido, pues, muy debilitado, pero todavía con capacidad de respuesta y supervivencia. Tan sólo la práctica desaparición de las formas de hábitat en diseminado (por otro lado, históricamente poco importantes en Andalucía) se muestra como una consecuencia irreversible de estos procesos recientes.

La política territorial, atendiendo a esta situación de partida, debe valorar los problemas y oportunidades globales capaces de modificar las tendencias del mundo rural, especialmente en aquellos aspectos que pueden ser determinantes para el futuro del sistema de asentamientos rural. Entre las oportunidades es preciso destacar las siguientes:

- La existencia de núcleos y asentamientos rurales que muestran capacidad de generar procesos de desarrollo endógeno y de integrarse en sistemas productivos locales.
- Las posibilidades de revalorización económica de formas de agricultura y ganadería tradicionales en el marco de una política agraria (regional, nacional y comunitaria) que se formula sobre principios de sostenibilidad.
- El potencial turístico asociado al mundo rural en el marco de demandas de ocio crecientes y cada vez más especializadas (turismo rural, natural y cultural).
- La emergencia, y creciente valoración social, de las actividades vinculadas a la protección y conservación del patrimonio natural y cultural.
- La existencia de planes y programas de desarrollo regional impulsados desde instancias comunitarias y autonómicas (iniciativas Leader y Proder, Plan de Desarrollo Rural).
- La creciente generación de experiencias de cooperación territorial para el desarrollo en el mundo rural, aun cuando todavía esas experiencias están, en gran parte, condicionadas por las políticas comunitarias y regionales antes señaladas.

El Modelo Territorial reconoce, en la escala regional, dos tipos básicos de organización del espacio rural que serán objeto de estrategias diferenciadas:

a) Asentamientos rurales organizados a partir de la centralidad de un núcleo urbano de suficiente nivel y complejidad. La existencia de ese centro urbano (Centro Regional, Ciudad Media o Centro Rural) resulta determinante no sólo a efectos de la organización de servicios y dotaciones, sino también como referente del desarrollo económico y también, en muchos casos como referente de identificación de la cultura territorial de ese ámbito rural.

Este tipo de organización territorial resulta dominante en el mundo rural andaluz y, dentro de ella, desempeñan un papel decisivo la mayor parte de Centros Regionales y muchas de las Ciudades Medias consideradas. Además de estas ciudades, que cobran ahora, al contemplarlas en el marco del sistema de asentamientos rurales, nuevos valores y funciones en relación a la centralidad. El Modelo reconoce también la centralidad ejercida por algunos núcleos rurales (Centros Rurales) que dan lugar a formas similares de organización de los asentamientos de un espacio rural y que desempeñan, funcional, económicamente y como referente de identificación territorial y cultural, papeles similares a los de las Ciudades Medias Centrales a pesar de su menor potencial urbano.

Aquí se incluyen determinados ámbitos en los que una Ciudad Media aislada, o pares de Ciudades Medias, ejercen funciones de centralidad sobre el resto de asentamientos rurales (los casos antes mencionados de Ronda, Pozoblanco, Valverde del Camino, Loja, Guadix y Baza), así como los ámbitos organizados en torno a Centros Rurales con cierta capacidad de organizar un territorio de características homogéneas (Aracena, Cazalla-Constantina, Villacarrillo-Cazorla, Huéscar, Vélez Rubio, Alhama de Granada, Níjar y Medina Sidonia).

b) El segundo tipo de organización agrupa a todos aquellos asentamientos rurales que no responden a formas de organización centralizada. Desde el punto de vista del Modelo Territorial del Plan, quiere resaltarse precisamente la necesidad de proceder a un entendimiento particularizado de esos es-

pacios, a la necesidad de dar respuestas diferenciadas sobre la base de que, en todo caso, las estrategias de actuación sobre estas redes deben asegurar su mejor integración en el esquema básico de articulación territorial de Andalucía.

Dentro de este enfoque genérico, el Modelo Territorial del Plan recoge dos tipos de situaciones:

■ **Redes densas de asentamientos rurales con un alto nivel de cohesión y homogeneidad interna.** Dentro de este grupo pueden citarse estructuras territoriales como las de Las Alpujarras, Río Nacimiento, Alto Almanzora, eje rural entre Villamartín, Olvera y Campillos y otras de menor escala como las existentes en Los Filabres, Contraviesa o Sierra Norte de Huelva (Las Cumbres).

Es importante señalar que este tipo de redes de asentamientos rurales pueden existir en el interior de estructuras centralizadas, por ejemplo el Valle del Genal y alto Guadalhorce dentro del ámbito de Ronda, la Sierra Sur de Sevilla respecto al subsistema de ciudades medias de la Campiña, la Axarquía respecto al ámbito de Vélez-Málaga o los asentamientos de la sierra de Huelva respecto a Aracena. El Modelo Territorial del Plan subsume esas redes en el interior de estructuras centralizadas, entendiendo esa estructura como dominante en la escala regional. Sin embargo, en la escala subregional deben ser plenamente analizadas y valoradas.

■ **Redes de asentamientos rurales de baja densidad, con estructuras poco definidas.** Normalmente es el sistema de asentamientos resultante de procesos de colonización territorial más débiles o inacabados, o bien resultado de procesos de decadencia de un poblamiento rural histórico. Es en este tipo de organizaciones más desarticuladas y también más complejas, donde en mayor medida deben establecerse estrategias de organización propias, las cuales sólo es posible definir con precisión desde escalas subregionales.

En cualquier caso, para este tipo de espacios el Modelo Territorial del Plan aporta dos tipos de elementos ya mencionados de manera genérica y que deben ser tenidos en cuenta para su desarrollo: la identificación de los núcleos rurales de mayor potencialidad económica y funcional de estos ámbitos, que pueden desempeñar funciones de centros rurales, y el esquema de relación y conexión de estas redes de asentamientos con los principales ejes de organización urbana de Andalucía.

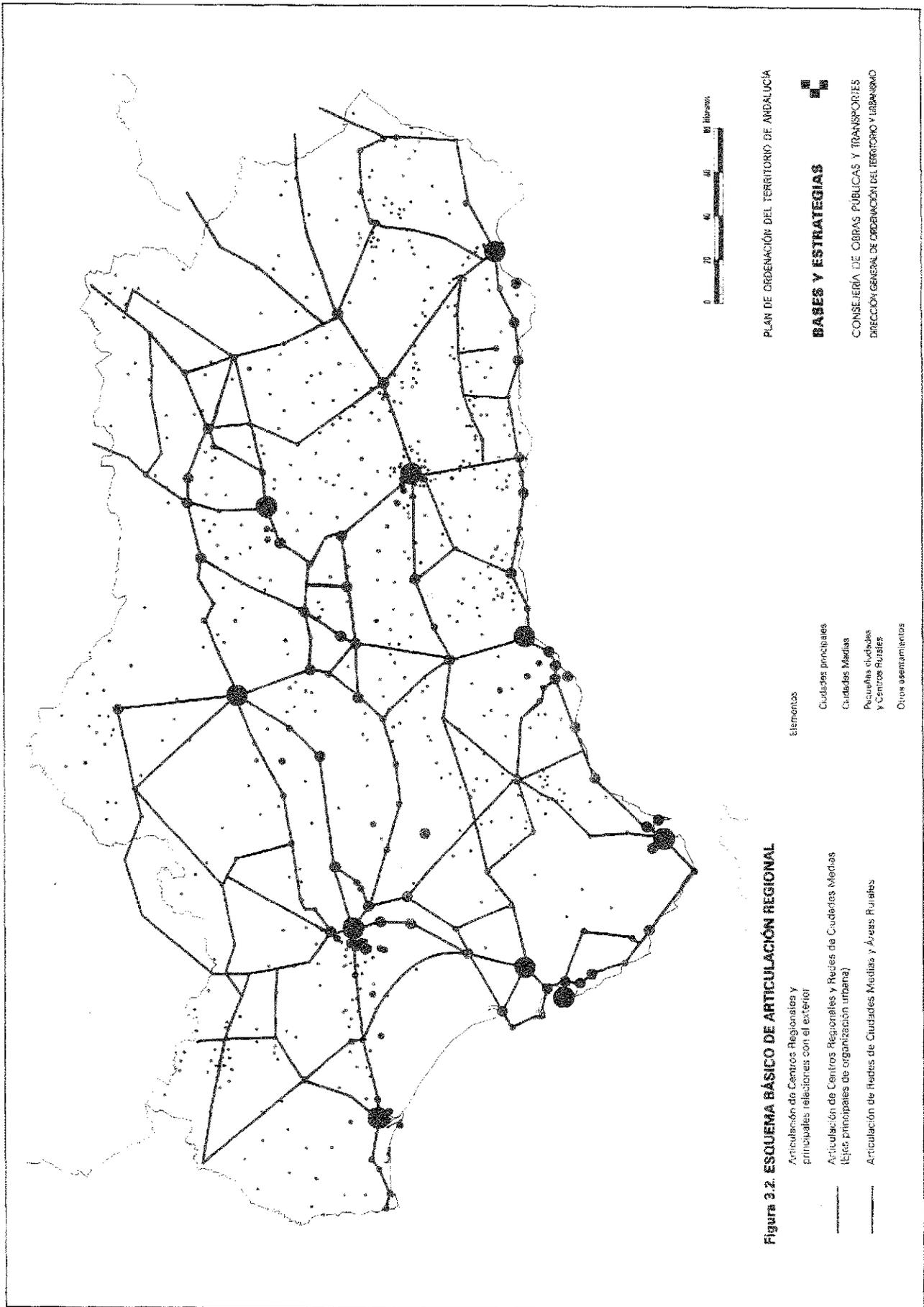
3.3.2. Esquema Básico de Articulación Regional

Al presentar cada una de las estructuras que configuran el Sistema de Ciudades (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias, organización de los asentamientos rurales) se han ido adelantando aspectos básicos que tienen que ver con el entendimiento de las relaciones mutuas entre ellos. Se trata ahora de cualificar y jerarquizar esas relaciones, a partir de los referentes anteriores, hasta completar una imagen global de articulación e integración a escala regional.

El Esquema Básico de Articulación Regional surge, pues, de considerar las necesidades y oportunidades de relación entre las estructuras anteriormente consideradas, así como en el contexto de la integración con el exterior de la región a todas sus escalas. Se formula como una referencia genérica para servir de pauta a muchos aspectos propositivos del Plan, en especial a la concepción de los Sistemas Regionales de Infraestructuras Básicas, especialmente el Sistema de Transportes y Comunicaciones.

Constituye, por todo ello, la expresión más global de integración regional, tanto internamente como con el exterior, identificando diversos ejes, expresivos de las relaciones que se establecen entre las diferentes estructuras urbanas definidas:

- El sistema polinuclear de Centros Regionales.
- Las redes de Ciudades Medias entre sí y con los Centros Comerciales.
- Las estructuras de asentamientos rurales entre sí y con las Ciudades Medias y Centros Regionales.
- Las diversas partes de la Región con el exterior de Andalucía



El Esquema Básico de Articulación Regional establece una estructura territorial configurada mediante tramas de relaciones complementarias en el sistema urbano que, por un lado, recoge realidades ya visibles y consolidadas de funcionamiento y, por otra, proyecta y completa posibilidades y necesidades de articulación e integración entre diversos componentes y partes del territorio andaluz.

El territorio resultante del Esquema Básico de Articulación Regional permite, de cara al futuro, consolidar y reforzar la red polinuclear de centros regionales y su responsabilidad territorial en la trama básica de articulación del conjunto de la región, a través de la red de ciudades medias y áreas rurales, así como en la integración exterior. Permite, asimismo, validar la potencia y la importancia de la red de ciudades medias de Andalucía, que encuentran en el Esquema un importante referente para el desarrollo de sus potencialidades urbanas, territoriales y de relaciones productivas. Las áreas rurales, tradicionalmente más desfavorecidas por su debilidad poblacional, económica y urbana y por su lejanía y relativo aislamiento con respecto al resto del sistema urbano, son objeto de atención específica del Esquema Básico de Articulación Regional, ofreciendo un modelo de relaciones que favorecen su organización interna, reforzándola, y su integración con el resto de la región.

El Esquema de Articulación Regional, permite desarrollar objetivos básicos de actuación en materia de infraestructuras dirigidos a lograr la plena articulación interior de Andalucía y favorecer el desarrollo equilibrado de la región, con una especial atención a las áreas rurales y de estructura más débil.

Del conjunto de Redes y Sistemas urbanos anteriormente presentados se deduce un referente subregional de mayor escala. Es el conformado a partir de ciertas continuidades muy acusadas entre territorios organizados por los hechos urbanos más potentes de la región: los Centros Regionales y las Redes de Ciudades Medias, de manera que conforman Ejes de Organización Urbana.

Estas continuidades deben ser tenidas en cuenta para dotar de coherencia a estrategias locales y subregionales.

La consideración de estos Ejes tiene como principal objetivo la posibilidad de poner en práctica dentro de los mismos determinadas estrategias de intervención, que posibiliten una mejor cohesión e integración del territorio regional.

Funcionan como un contexto espacial más amplio en el que pueden integrarse los Sistemas y Redes de menor escala. La consideración de dicho marco puede reforzar muchos de los procesos de integración y cooperación que se plantean en el seno de los referentes anteriores. Es evidente que el alcance propositivo con relación a estos Ejes es más limitado, sobre todo en aspectos de ordenación territorial de carácter integral. Sin embargo, son referentes importantes para la definición y jerarquización del Sistema de infraestructuras básicas regionales y para numerosas políticas sectoriales, especialmente las vinculadas a la promoción económica.

Por último, el esquema de articulación regional contempla también la existencia de determinados ejes de carácter rural. Estos ejes no se conciben como meros corredores de transporte, sino que expresan un potencial de relación interna de la trama de asentamientos rurales y de integración con el resto de la región, cumpliendo también, a veces, funciones de integración exterior.

3.3.3. Base natural y organización del territorio

El Sistema de Ciudades, con sus relaciones a todas las escalas, constituye el ámbito de referencia fundamental del Modelo Territorial de Andalucía para el diseño y desarrollo de las Estrategias del Plan.

La organización urbana, sin embargo, no puede ser entendida como un artificio desligado del continuo territorial en el que se localiza. El funcionamiento y la sostenibilidad global del Sistema de Ciudades están condicionados por un entorno natural con el que dicho Sistema mantiene vínculos económicos y ecológicos.

Por otra parte, la competitividad global del sistema productivo andaluz depende, en gran medida, del adecuado manejo de sus recursos naturales. La gestión racional de esos recursos implica dos perspectivas interdependientes:

- Los sectores productivos que utilizan los recursos naturales como inputs han de adecuar su manejo a las condiciones de renovabilidad de los mismos o al uso más eficiente a largo plazo de los stocks.
- La evolución del sistema productivo en su conjunto ha de tener como limitación la garantía de la sostenibilidad de las condiciones ambientales de la región mediante el control de los niveles de contaminación, destrucción de la biodiversidad o degradación del paisaje.

Se trata, pues, de tomar en consideración al territorio en sí mismo como soporte de usos y actividades económicas capaces de sustentar procesos de desarrollo, enmarcando dichos procesos en una perspectiva de gestión sostenible de los recursos naturales. En esta perspectiva, es preciso evitar que el desarrollo económico se sustente en una pérdida de los valores patrimoniales (ecológicos y culturales) o que la permisividad ambiental sea utilizada como factor de competitividad del territorio regional.

Para compatibilizar ambas perspectivas, en el último decenio se han elaborado diversos planes autonómicos de carácter sectorial con una importante incidencia territorial, tales como el Plan Forestal Andaluz, el Plan de Desarrollo Rural, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía o el Plan Andaluz de Regadíos.

En este contexto, el Plande Ordenación del Territorio de Andalucía propone una zonificación en Unidades Territoriales, identificadas en el diagnóstico, en las que es posible y deseable plantear estrategias integradas, y diferenciadas, de gestión económica y ecológica del territorio.

Las Unidades Territoriales son áreas continuas que han sido definidas por su homogeneidad física y por presentar problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico del territorio y la gestión de recursos naturales y culturales.

Estas áreas guardan, a grandes rasgos, correspondencia geográfica con la organización del Sistema de Ciudades considerada en apartados anteriores. De este modo, las Unidades pueden ser consideradas, aunque con importantes matizaciones, como el espacio ambiental y la base productiva primaria asociada a dicho sistema.

Se han identificado 15 Unidades de este tipo. Como referentes del Plan, estas Unidades son útiles para el desarrollo de estrategias territoriales en un doble sentido:

- Se asocian con modelos específicos de gestión del uso del suelo y de utilización de los recursos naturales. Así mismo son referentes obligados en materias como el paisaje o la prevención de riesgos naturales. Desde esta perspectiva, el Plan deberá explicitar para cada una de las Unidades estrategias y medidas en relación con dichos temas, teniendo siempre presente la estrecha relación entre estos ámbitos y el sistema de asentamientos que en ellos está presente.
- Son referentes en los que contextualizar algunos de los grandes Sistemas Regionales. Esto introduce una perspectiva en la cual las quince Unidades no se contemplan como recintos más o menos cerrados, sino como referencias que se influyen mutuamente de manera dinámica. Así, cada Unidad desempeña un papel determinado en el Sistema Hidrológico-Hidráulico regional (papel que no puede ser entendido más que en una escala regional), o aporta, en el caso del Sistema de Protección, elementos propios de acuerdo con las características de sus bienes patrimoniales culturales o naturales, pero todo el conjunto debe concluir en una red o sistema plenamente engarzado.

A partir de los principales usos económicos y de la caracterización ecológica y patrimonial de las diferentes Unidades, así como de la consideración de las características de los asentamientos y las economías urbanas que soporta cada Unidad se pueden efectuar las siguientes agrupaciones, a través de las que se señala el marco más general desde el que hay que entender los modelos de gestión del territorio que serán desarrollados posteriormente en las Estrategias.

Unidades Litorales

La franja litoral constituye una Unidad Territorial de referencia tanto por motivos de dinámica económica como por representar un ecosistema claramente diferenciado.

Sobre un espacio reducido y de gran fragilidad ambiental y paisajística se superponen diferentes opciones de uso primario del suelo (agricultura intensiva, acuicultura, pesca) con procesos de urbanización muy intensos. Al igual que en el grupo anterior, pero de forma aún más acusada, el suelo urbanizado representa en el litoral un competidor neto en la colonización física del espacio, constituyéndose en el uso dominante, en cuanto superficie ocupada, en diversos tramos.

A ello hay que sumarle el impacto que sobre la gestión de los recursos naturales tiene la presencia de importantes continuos urbanizados en áreas turísticas especializadas (Costa del Sol de Málaga) o en torno a las nuevas agriculturas (Campo de Dalías de Almería), así como los vertidos generados por complejos portuario-industriales especializados en sectores básicos y en la producción y distribución de energía.

A todo lo anterior hay que añadir la presencia de algunos de los espacios naturales más valiosos de la región (Doñana, Cabo de Gata), además de otros espacios de menor tamaño pero que adquieren cada vez mayor singularidad en un entorno progresivamente transformado.

Por todo ello, la ordenación del territorio se enfrenta en estas Unidades a problemas prioritarios a escala regional. El marco de resolución de éstos debe ser concretado a través de estrategias específicas, basadas en la compatibilización de la dinámica de los desarrollos urbanos y productivos con la conservación de los valores naturales y paisajísticos propios del espacio litoral.

Dentro de esta franja litoral se pueden, a su vez, diferenciar varias subunidades desde el punto de vista de sus modelos de uso económico y de gestión de los recursos:

- **Litoral atlántico:** Costa occidental de Huelva, Doñana, Costa noroccidental de Cádiz, Costa suroccidental de Cádiz.
- **Litoral mediterráneo occidental:** Costa del Sol occidental, Costa del Sol oriental, Costa tropical de Granada.
- **Litoral mediterráneo oriental:** Poniente de Almería y Costa oriental de Almería.

Unidades interiores de regadío con presión urbana

Se asocian bajo este concepto dos grandes Unidades regionales: la **Vega del Guadalquivir** y las **Hoyas Intrabéticas** (Antequera, Loja, Granada). Aun cuando con diferente nivel de intensidad y matices, ambas responden a un modelo común de gestión territorial.

Son unidades que se corresponden con corredores históricos de comunicaciones, donde se localizan los Centros Regionales interiores y un buen número de ciudades medias. Las zonas de regadíos más extensas e importantes de Andalucía dan continuidad al uso primario del suelo. Desde el punto de vista de la ordenación territorial es fundamental la conciliación del espacio urbanizado y sus áreas de crecimiento con el mantenimiento y la modernización del regadío.

La gestión de la demanda del agua (ahorro y racionalización, reutilización, calidad) desde una perspectiva unitaria (consideración conjunta de demandas urbanas y agrícolas) es un elemento clave para la ordenación territorial de estas unidades y decisivo a escala regional en cuanto a la sostenibilidad del sistema hidrológico-hidráulico.

Otro aspecto decisivo es la resolución de los conflictos provocados por el proceso de urbanización que afecta a suelos y paisajes agrícolas de gran interés y que no siempre han conseguido valorar correctamente las potencialidades del patrimonio con el que se cuenta. Especialmente importantes es, a este respecto, la correcta ordenación de las periferias urbanas y los bordes de contacto entre la ciudad y el campo.

Unidades agrícolas interiores con predominio del secano

Se corresponden con las grandes campiñas de Andalucía. Contempladas de forma conjunta, destaca su dedicación a agriculturas de secano, pudiéndose diferenciar dos tipos:

- **La Campiña Baja**, claramente definida desde el punto de vista

del paisaje y las opciones productivas primarias, y también con una alta correspondencia con un potente y antiguo sistema de ciudades medias (las agrocidades más significativas se localizan aquí).

- **La Campiña Alta**, definida desde el punto de vista productivo, ambiental y paisajístico. El olivar, con características de monocultivo, es el elemento de engarce de toda esta Unidad.

Ambas se insertan plenamente en un mundo rural organizado por Ciudades Medias, y vinculado en mayor o menor medida con los principales ejes de organización urbana del territorio, lo que genera ventajas de posición y accesibilidad relativas.

Las opciones productivas de ambas Unidades tienen en común el basarse en un régimen de especialización muy acusado (cereales y cultivos industriales en un caso, olivar en otro). Ello genera un alto grado de dependencia de políticas y coyunturas agrarias muy concretas y constituye su principal factor de fragilidad e incertidumbre.

Desde el punto de vista territorial interesa resaltar dos objetivos a considerar en las estrategias para estas Unidades:

- **Aprovechar plenamente las potencialidades que se derivan de la existencia de sistemas urbanos potentes.** Ello debe materializarse en una mayor integración de las economías urbanas con los recursos productivos primarios: transformación de productos agrarios, servicios a las empresas agrarias e industriales, o actividades de difusión de investigación y desarrollo. Asimismo, las Redes de Ciudades Medias de las campiñas presentan especiales oportunidades para descentralizar actividades manufactureras y terciarias en el medio rural.
- **Aportar criterios de actuación para la aplicación de medidas agroambientales y de preservación de la identidad cultural de estos espacios.** Dentro de esta línea, el tratamiento del paisaje debe considerarse un asunto prioritario en la definición posterior de estrategias dentro del Plan.

Unidades forestales con predominio de manejos de conservación y uso sostenido de recursos del monte

Se hace referencia con este encabezamiento a las Unidades de **Sierra Morena** (con excepción del Andévalo), **Cazorla-Segura**, **Sierra Nevada** y **Béticas occidentales** (Serranía de Ronda).

El sistema productivo dominante se basa en actividades agrarias tradicionales que han sufrido un largo proceso de crisis y marginalización en el contexto regional y exterior. En ese contexto, predominan estructuras de asentamientos rurales con una fuerte tendencia de declive demográfico.

Sin embargo, desde la perspectiva de los usos extensivos, son Unidades que muestran un aceptable grado de cobertura vegetal y conservación de diversas formas de bosque mediterráneo. A medio plazo pueden presentarse, no obstante, serios problemas derivados de la débil competitividad que tienen muchas de las actividades productivas responsables de la creación y mantenimiento de estos paisajes.

Es, por ello, básico en ellas la aplicación de un modelo de conservación del monte mediterráneo y sus paisajes, a la vez que se modernizan determinados usos tradicionales (particularmente la ganadería extensiva) y se desarrollan de manera compatible nuevas actividades económicas (turismo rural y caza).

El papel de estas Unidades en el sistema hidrológico-hidráulico regional es otro elemento común (concentración de recursos regulados y zonas de captación para áreas urbanas y regadíos) que deberá ser tenido en cuenta a la hora de diseñar estrategias particularizadas para cada Unidad y definir el Sistema Regional Hidrológico-Hidráulico.

Los usos y actividades tradicionales y las nuevas oportunidades económicas derivadas de la revalorización de sus patrimonios naturales y culturales seguirán constituyendo una importante base económica de los asentamientos de estas Unidades.

Unidades de vocación forestal

Están identificadas con las Unidades Béticas orientales, las Sierras Subbéticas y El Andévalo onubense.

Al igual que en las Unidades anteriores, incluso a veces con mayor intensidad, predomina una base económica agraria tradicional y estructuras de asentamientos rurales fuertemente afectados por la crisis de sus actividades productivas.

Procesos de muy diversa naturaleza y datación han generado en estas Unidades una importante deforestación o bien han acogido opciones de uso poco adecuadas desde el punto de vista ecológico.

Interesa resaltar la existencia, a corto o medio plazo, de un horizonte de reconversión de usos muy profundo, en cuanto son zonas prioritarias de actuación de políticas agrarias y ambientales como el Plan Forestal Andaluz y otras medidas agroambientales dentro de la Política Agrícola Comunitaria.

Desde el punto de vista del Plan interesa especialmente tener en cuenta esas modificaciones de la base económica y de los elementos de transformación del paisaje en estas Unidades.

Sureste árido

El **Sureste árido** constituye una Unidad con características ecológicas muy diferenciadas en cuanto a clima, suelo, flora y fauna. Ello ha dado lugar a formas de ocupación y uso del territorio muy singulares dentro de la región.

Especialmente el desierto almeriense, debe ser valorado en cuanto representa un elemento más de la diversidad geográfica y paisajística regional. En ese sentido, deben protegerse sus valores naturales específicos y potenciarse el aprovechamiento de recursos propios basados en las peculiares condiciones del medio natural que hacen del desierto almeriense un espacio atractivo para actividades económicas y de investigación especializadas.

La valoración del desierto almeriense no excluye la necesidad de considerar en términos de áreas críticas otras zonas del sureste andaluz sometidas a fuertes procesos de erosión y de degradación ambiental de origen antrópico. En estas otras zonas deben plantearse fórmulas de manejo similares a las ya señaladas para las áreas de vocación forestal, teniendo en cuenta siempre sus especiales condiciones de aridez.

3.4. Conclusión: del Modelo a las Estrategias Territoriales

El Modelo Territorial, como esquema propositivo, desempeña una importante función ya que plantea una determinada opción de ordenación y gestión territorial.

El Modelo Territorial de Andalucía es un proyecto abierto, a completar por los distintos agentes que participan en la construcción del territorio.

En el proceso de interpretación y utilización del Modelo Territorial, hay que desarrollar estrategias y propuestas, para cada uno de los referentes territoriales identificados, que, en líneas generales tienen carácter indicativo y directivo, y en esta primera fase del proceso de redacción del Plan deben suscitar el debate y la participación de los agentes implicados. Estas estrategias han de erigirse, a su vez, en referencias para orientar al resto de las planificaciones sectoriales y para propiciar una reflexión sobre la planificación existente.

Las nuevas formas de gestión del territorio que se plantean, apoyadas en el enunciado del Modelo y de sus Principios orientadores, deben generalizarse al conjunto de las administraciones públicas. Cada sector administrativo debe desarrollar sus propias funciones en esta línea para conseguir el objetivo global. En este sentido, tanto el respeto a las competencias de cada administración, como la preservación de las singularidades de cada ámbito territorial con personalidad propia, no deben, ni pueden, implicar una renuncia al establecimiento y desarrollo de estrategias globales coherentes.

La consecución de la imagen regional que propone el Modelo dependerá, pues, de la identificación de cuáles deben ser tales objetivos y estrategias para cada uno de los componentes del Modelo (el Sistema de Ciudades y las estructuras territoriales intermedias, el Esquema Básico de Articulación Regional, y las Unidades Territoriales), y para aquellos ámbitos (espaciales y temáticos) directamente de-

ducibles del Modelo regional y de los elementos que lo configuran.

De la imagen propositiva del Modelo se derivan, también, objetivos y estrategias específicos para la definición de los principales Sistemas Regionales que organizan el territorio andaluz: el Sistema de Transportes y Comunicaciones, el Sistema Energético, el Sistema Hidrológico-Hidráulico y el Sistema de protección.

Las estrategias que a continuación se reflejan tienen como finalidad definir las líneas de actuación de política territorial mediante las cuales las diferentes estructuras identificadas en el Modelo pueden empezar a funcionar en términos de redes o sistemas, esto es, pueden reforzar su nivel de relaciones económicas, sociales y ambientales.

4. ESTRATEGIAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

El Modelo Territorial de Andalucía ha ofrecido los principios y referencias territoriales que deben servir para alcanzar los **objetivos globales** de la política territorial en los que se fundamenta la elaboración del Plan.

■ Objetivo Marco de la Política Territorial de Andalucía:

- Vertebrar a la región andaluza.
- Consolidación de Andalucía como espacio común desde el punto de vista político, social, económico y cultural.

■ Objetivos globales del Plan:

- Potenciar la articulación física de Andalucía
- Contribuir al desarrollo económico, la calidad de vida y el bienestar social.
- Favorecer el uso sostenible de los recursos naturales y culturales.

A partir de este marco global, es posible definir los **objetivos concretos** de carácter territorial a los que se adscriben las **estrategias**, mostrando, de acuerdo a la escala y alcance del Plan, las líneas de actuación y los procedimientos instrumentales mediante los cuales pueden alcanzarse dichos objetivos.

A pesar de la **diversidad de objetivos y estrategias** que se formulan, subyace en todas ellas un argumento común: potenciar y consolidar el mayor nivel posible de relaciones en el territorio andaluz. Esto es, transformar la mera acumulación de elementos y estructuras territoriales en redes y sistemas que mejoren las oportunidades de cada elemento y que finalmente contribuyan a la construcción de una imagen de integración de toda la Comunidad Autónoma.

En este marco se plantean los siguientes objetivos concretos:

A. En relación con el Sistema de Ciudades

Lograr una mejor vertebración, equilibrio y desarrollo del conjunto de los asentamientos del territorio regional, mediante el aprovechamiento de su diversidad, complementariedad y potencial funcional.

- Consolidar al conjunto de Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades de Andalucía para la articulación funcional y la integración económica del territorio en el ámbito autonómico.

mico y con el exterior.

- Desarrollar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre Centros Regionales y áreas rurales.
- Revitalizar al conjunto de asentamientos rurales reforzando su organización interna y asegurando la plena integración con el resto del Sistema de Ciudades.

B. En relación con la gestión de los recursos naturales y el paisaje

Establecer criterios relativos al uso del suelo, la utilización de los recursos y la protección del patrimonio y el paisaje.

- Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las Unidades Territoriales
- Configurar un Sistema Regional de Protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial.
- Establecer criterios para la conservación y mejora del paisaje.
- Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial.

C. En relación con los sistemas de infraestructuras regionales básicas

Definir los Sistemas regionales: Agua, Energía y Transportes, proponiendo modelos de gestión adaptados a las características territoriales derivadas de la organización del Sistema de Ciudades y la gestión sostenible de los recursos.

- Configurar un Sistema Hidrológico-Hidráulico regional basado en una concepción integral del ciclo del agua.
- Dotar a la región de un Sistema Energético basado en la diversificación de las fuentes energéticas, y la primacía de las políticas de gestión racional de la demanda y la promoción del uso de las energías renovables.
- Dotar a la región de un Sistema integrado de infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones, estableciendo modelos de gestión adaptados a las características específicas de cada ámbito territorial.

D. En relación con la integración exterior

- Aportar los elementos territoriales necesarios para la plena integración de Andalucía con el exterior.

E. En relación con la gestión territorial

- Establecer el marco territorial para una política integrada y concertada de gestión territorial.

▼ SÍNTESIS DE ESTRATEGIAS TERRITORIALES

Estrategias relativas al sistema de ciudades

- CR** Consolidar al conjunto de Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades de Andalucía para la articulación funcional y la integración económica del territorio en el ámbito regional y con el exterior.
- CR-1** Acordar agendas de cooperación territorial entre los Centros Regionales.
- CR-2** Reforzar el papel de los Centros Regionales como nodos principales del Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.
- CR-3** Consolidar y desarrollar las funciones territoriales de cada Centro Regional a través de la formulación de modelos de planificación y gestión supramunicipal.

- CM** Desarrollar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre Centros Regionales y áreas rurales.
- CM-1** Formular instrumentos de ordenación territorial para los ámbitos de las Redes de Ciudades Medias y establecer criterios para las políticas sectoriales con incidencia territorial.
- CM-2** Acordar agendas de cooperación territorial para fomentar la cohesión interna de las Redes de Ciudades Medias.
- CM-3** Reforzar el papel de las Ciudades Medias en el Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.
- AR** Revitalizar al conjunto de asentamientos rurales re-

forzando su organización interna y asegurando la plena integración con el resto del Sistema de Ciudades.

- AR-1 Formular instrumentos de ordenación territorial para los ámbitos rurales y establecer criterios para las políticas sectoriales con incidencia territorial.
- AR-2 Acordar agendas de cooperación territorial en los diferentes ámbitos rurales.
- AR-3 Asegurar la adecuada integración de los ámbitos rurales en el Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.

Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje

- UT** Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las Unidades Territoriales
- UT-1 Compatibilizar en las Unidades litorales la dinámica de los desarrollos urbanos y económicos con un uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y paisajes.
- UT-2 Favorecer en las Unidades interiores de regadío un modelo más eficiente de gestión del agua y compatibilizar los usos primarios con los desarrollos urbanos.
- UT-3 Favorecer en las Unidades interiores de secano la diversificación de los usos del suelo y los aprovechamientos productivos.
- UT-4 Mantener o recuperar en las Unidades forestales la vocación natural de los suelos, potenciando su uso diversificado, y llevar a cabo una gestión sostenible del monte mediterráneo.
- UT-5 Adecuar en las Unidades de vocación forestal, los usos del suelo a su capacidad productiva y ecológica.
- UT-6 Formular instrumentos específicos para la gestión de los recursos y el paisaje de las zonas áridas.
- SP** Configurar un Sistema Regional de Protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial.
- SP-1 Profundizar en el inventario y las categorías de protección.
- SP-2 Vincular el Sistema de Protección a la promoción del uso público compatible con la conservación.
- SP-3 Integrar los elementos de protección entre sí, hasta generar redes coherentes e interconectadas.
- PJ** Establecer criterios para la protección y gestión del paisaje.
- PJ-1 Considerar a los componentes del paisaje como información y recurso para una correcta ordenación de usos del suelo.
- PJ-2 Analizar, identificar y catalogar los paisajes de Andalucía.
- PJ-3 Incorporar criterios paisajísticos en los proyectos de intervención sobre el territorio.
- PJ-4 Corregir los procesos de deterioro paisajístico.
- RG** Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial.
- RG-1 Favorecer la coordinación y cooperación interadministrativa entre los agentes responsables de los distintos procesos, en su dimensión territorial.
- RG-2 Profundizar en el conocimiento de los riesgos y procesos de desequilibrios ambientales en la región.
- RG-3 Establecer criterios territoriales para la minimización de los riesgos.

Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas

- SH** Configurar un Sistema Hidrológico-Hidráulico regional basado en una concepción integral del ciclo del agua.
- SH-1 Desarrollar modelos de gestión en ámbitos prioritarios para la racionalización de las demandas.
- SH-2 Desarrollar modelos de gestión en ámbitos estratégicos para la aportación de recursos regulados.
- SH-3 Desarrollar modelos de gestión en los ámbitos interiores de campiña.
- SH-4 Desarrollar modelos de gestión del agua en zonas áridas.
- SE** Dotar a la región de un Sistema Energético basado en la diversificación de las fuentes energéticas y la primacía a las políticas de gestión racional de la demanda y la promoción del uso de las energías renovables.
- SE-1 Desarrollar modelos de gestión prioritaria de la demanda (ámbitos de los Centros Regionales).
- SE-2 Desarrollar modelos de aprovechamiento del potencial urbano y productivo en áreas litorales.
- SE-3 Desarrollar modelos de aprovechamiento del potencial urbano y productivo en áreas agrícolas interiores.
- SE-4 Desarrollar modelos de gestión en áreas de baja densidad.
- ST** Dotar a la región de un Sistema integrado de infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones y establecer modelos de gestión adaptados a las características específicas de cada ámbito territorial.
- ST-1 Modelo de gestión en áreas metropolitanas.
- ST-2 Modelo de gestión de la franja litoral.
- ST-3 Modelo de aprovechamiento del potencial urbano en los ejes interiores.
- ST-4 Modelo de gestión en áreas rurales de montaña y de baja densidad.

Estrategias relativas a la integración exterior de Andalucía

- IE** Aportar los elementos territoriales necesarios para la plena integración de Andalucía con el exterior.
- IE-1 Desarrollar la cooperación e integración de Andalucía en Europa.
- IE-2 Desarrollar la cooperación y la integración con los países del sur del Mediterráneo.
- IE-3 Desarrollar la cooperación y la integración con el resto de España y Portugal.

Estrategias instrumentales para la gestión territorial

- GT** Establecer el marco territorial para una política integrada y concertada de gestión territorial.
- GT-1 Establecer medidas efectivas para la coordinación, cooperación y concertación interadministrativa para la gestión del territorio.
- GT-2 Desarrollar y potenciar los mecanismos de participación pública en los procesos de planificación y gestión del territorio.
- GT-3 Desarrollar el Sistema de Información Territorial como instrumento de apoyo a la planificación, seguimiento y evaluación de la intervención pública sobre el territorio.

4.1. Estrategias relativas al Sistema de Ciudades

El Sistema de Ciudades es uno de los referentes básicos del Plan, a través del cual se propone una organización del sistema de asentamientos que favorezca la vertebración, el equilibrio y el desarrollo del conjunto del territorio autonómico, mediante el máximo aprovechamiento de su diversidad, riqueza y potencial funcional.

Las estrategias generales se dirigen a los siguientes **objetivos**:

- Favorecer el incremento de la interrelación y la cooperación entre los componentes del Sistema de Ciudades, dentro de cada estructura urbana intermedia y en el ámbito regional.
- Equipar y dotar a los componentes del Sistema de Ciudades de las infraestructuras y los servicios para la consolidación y desarrollo de dichas relaciones, considerando las capacidades locales y los factores de oportunidad asociados a su implantación urbana.

Las **agendas de cooperación** entre las ciudades, como instrumento para un mejor aprovechamiento del potencial endógeno de desarrollo, y la coordinación de las intervenciones sectoriales desde la escala regional, son instrumentos destacados de las estrategias de desarrollo, cuyos objetivos son:

- El fomento de la complementariedad y cooperación territorial entre las diferentes estructuras urbanas.
- La vertebración e integración de las diferentes estructuras urbanas a través de los sistemas de articulación regional, especialmente a través de los transportes y comunicaciones y de los planes y proyectos estratégicos de desarrollo.
- La ordenación, de acuerdo con sus necesidades específicas, de los ejes de organización urbana.
- El establecimiento y la aplicación de criterios para la gestión sostenible de las ciudades, y las estructuras urbanas intermedias.
- El fomento de la consideración territorial, y sus mutuas implicaciones, de determinadas políticas sectoriales, tales como las de equipamientos y servicios, suelo, vivienda, actividades productivas, o las de conservación del patrimonio histórico y cultural.

CR

Consolidar al conjunto de Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades de Andalucía para la articulación funcional y la integración económica del territorio en el ámbito regional y con el exterior.

CR-1 Acordar agendas de cooperación territorial entre los Centros Regionales.

Estas agendas abordarán estrategias compartidas y coordinadas entre los Centros Regionales, dirigidas a mejorar, desde una perspectiva de conjunto, sus niveles de competitividad. Estas estrategias han de ser adaptadas a las características y funciones específicas de cada uno de los centros, en el siguiente sentido:

- Potenciación de aquellas áreas metropolitanas, que por sus dimensiones físicas y funcionales más próximas a las europeas (Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Ierez y Granada), han de desempeñar un papel destacado como motores de desarrollo e integración de la región con el exterior.
- Potenciación de aquellas que cumplen un papel estratégico en las relaciones físicas y económicas de la Unión Europea con terceros países (Bahía de Algeciras, Málaga o Almería).
- Desarrollo de políticas específicas que consoliden el liderazgo de determinados Centros Regionales para la articulación interna y la relación con espacios interregionales próximos. Tal es el caso de Málaga, Granada y Almería respecto al Arco Mediterráneo; Jaén, Córdoba y Sevilla en las relaciones con la Meseta; las aglomeraciones que pivotan sobre el Atlántico (Huelva, Sevilla, Bahía de Cádiz o Algeciras) en cuanto a las relaciones con El Algarve y Arco Atlántico; o aquellas que por su proximidad física a regiones periféricas —marítimas e insulares como Ceuta, Melilla o Canarias— cumplen un importante papel en las relaciones físicas y funcionales de éstas con la Península y el resto de la Unión Europea (Sevilla, Cádiz, Algeciras, Málaga y Almería).

CR-1.1 Definir funciones específicas y funciones comunes de los Centros Regionales, que favorezcan la integración económica y la aplicación del modelo de ordenación del territorio de Andalucía.

La diversificación y desarrollo de las relaciones entre los Centros Regionales constituye un requisito para superar algunos de los problemas estructurales de Andalucía y se convierte en un objetivo a conseguir en un marco de cooperación para la mejora de la competitividad global, a través de:

- La aportación de criterios para la coordinación a escala regional, a las planificaciones urbanística, territorial, sectorial y estratégica.
- El fomento de las actuaciones públicas que favorezcan los procesos de integración territorial, sectorial e intersectorial. Así, a la vez que la política económica confirma la necesidad de impulsar —a través de las asociaciones empresariales, la cooperación voluntaria entre empresas o la constitución de servicios especializados—, los procesos de integración sectorial e intersectorial para la modernización del tejido productivo regional, constituido mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas, el conjunto de políticas públicas con contenido territorial deben influir, en la dirección apuntada, mediante dotaciones e infraestructuras y equipamientos, entre otras medidas.

a) Formulación de criterios y objetivos específicos para la valoración del interés económico y social de las inversiones públicas.

Se trata de establecer criterios de valoración que tengan en cuenta aspectos como: el impacto territorial de los proyectos en términos de integración del sistema productivo y del

mercado regional, la creación de redes de empresas, o la creación de servicios y productos empresariales que se dirijan a fomentar los niveles de cooperación sectorial e intersectorial.

b) Desarrollo de los procesos de difusión de innovaciones y las conexiones entre las redes científico-tecnológicas y el tejido empresarial.

Como elementos significativos de estas estrategias hay que destacar a los parques tecnológicos de la región actuales (Parque Tecnológico de Andalucía, Sevilla-Tecnópolis, y Bahía de Cádiz) o futuros; en un contexto de progresiva integración del sector público y privado de ciencia y tecnología con el sistema productivo.

c) Aportación de criterios para la formación de suelo urbanizado para actividades productivas, que tengan en cuenta la cualificación de dichos suelos y la interconexión entre los mismos (redes de comunicación e intercambios de información).

Esta cualificación respondería a la conveniencia de especialización productiva y nivel de jerarquización en las dimensiones y en funciones de los suelos productivos especializados:

■ El Parque Tecnológico de Andalucía de Málaga, Sevilla-Tecnópolis y el conjunto de Parques Empresariales de la Bahía de Cádiz-Jerez (Parque de El Puerto de Santa María, Zona Franca de Cádiz, sectores de informática y electrónica, naval, automoción y aeronáutico...), conformarían actualmente un primer nivel con diferentes especializaciones, pero con similares responsabilidades estratégicas en el ámbito regional.

■ Los complejos de industrias básicas de Huelva y Bahía de Algeciras tienen ante sí el doble reto de mejorar su nivel de integración con la economía regional (frente al carácter de enclaves industriales con el que fueron concebidos en los años sesenta), y el de superar importantes problemas ambientales y de inserción en el espacio urbano de sus respectivas áreas metropolitanas.

■ Las áreas urbanas de Almería y Jaén, el área metropolitana de Granada y la ciudad de Córdoba requieren a corto-medio plazo una mayor cualificación de sus estrategias de desarrollo económico, lo que debe requerir, a su vez, decisiones en cuanto al carácter específico de sus dotaciones de suelo productivo y su relación con el sector de ciencia y tecnología. En todas estas áreas el complejo agroalimentario constituye un sector de gran importancia.

CR-1.2 Favorecer la implantación de dotaciones urbanas especializadas y de funciones equilibradoras y distribuidoras de servicios para el conjunto del territorio regional.

Esta estrategia se refiere a los grandes equipamientos especializados (fundamentalmente públicos) de los servicios básicos para el bienestar social: educación, sanidad, cultura, deporte, asuntos sociales, medio ambiente y administración general, principalmente.

Los diferentes modelos de organización territorial considerados son:

a) Redes centralizadas, para aquellas funciones que requieren un alto nivel de concentración de instalaciones. Este es el caso, principalmente, de la organización espacial de los servicios centrales de la Administración Autónoma. En el momento actual, Sevilla es sede de los poderes legislativo y ejecutivo, mientras que Granada acoge al Tribunal Superior de Justicia.

b) Redes de funciones especializadas compartidas,

por las que cada Centro Regional tiene una, o varias, instalaciones de nivel regional, a las que los demás centros pueden acceder a través de dotaciones auxiliares. Ofrecen ventajas y economías de escala siempre que esta descentralización se acompañe de mecanismos de cooperación interurbana.

c) Redes descentralizadas de servicios con niveles comunes de dotación y determinadas especializaciones en cada Centro Regional. De esta manera pueden crearse equipamientos altamente cualificados, capaces de integrarse y competir con redes nacionales e internacionales de alto nivel. Por ejemplo, en relación a los complejos universitarios, hospitales, centros directivos a nivel internacional y organización de eventos.

d) Redes descentralizadas en todos los Centros Regionales, como tipo de organización común, para la mayor parte de los servicios y equipamientos de rango superior o especializado propio de los Centros Regionales. Este es el caso de los servicios sociales especializados, o de los equipamientos y servicios de naturaleza ambiental.

CR-2 Reforzar el papel de los Centros Regionales como nodos principales del Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.

La reafirmación, desde el POTA, de la función básica del sistema de Centros Regionales para la configuración del primer nivel de las redes de los sistemas de transportes y comunicaciones, afecta, en primer lugar, a la definición de la Red Viaria de Gran Capacidad, a la Red de Centros de Transporte de Mercancías, a la Red Ferroviaria de Interés Regional, a los sistemas portuario y aeroportuario y a la estructura de las Redes de Telecomunicaciones, en tanto que aportan las conectividades básicas para los flujos de personas, mercancías e información.

La definición de estas redes ha de incorporar, como criterio principal, la conexión entre todos los Centros Regionales. Los avances logrados ya en su desarrollo permiten abordar el acondicionamiento y gestión de estas redes con nuevos criterios:

■ El principio de la intermodalidad que ha de regir las decisiones en la planificación territorial de estas infraestructuras.

■ La calidad de los servicios que aportan tales redes, así como el máximo aprovechamiento social de sus efectos económicos.

■ El aprovechamiento de las infraestructuras de conexión de los centros regionales a las redes interurbanas para el desarrollo de las estructuras urbanas generales de dichos centros.

a) Completar el desarrollo de la Red Viaria de Gran Capacidad y del resto de la Red Básica de Carreteras.

Esta estrategia se desarrollará mediante intervenciones complementarias para la total interconexión del sistema de Centros Regionales y las conexiones exteriores, unido a la mejora de los servicios de transporte público de viajeros.

b) Desarrollo de la Red Ferroviaria de Alta Velocidad.

Completar las conexiones andaluzas con las redes ferroviarias transeuropeas. Dentro de ello aparece como prioritaria la ampliación de la red de alta velocidad Córdoba-Málaga.

c) Definición y desarrollo de una Red Ferroviaria de Interés Regional basada en la interconexión de los Centros Regionales.

Esto requiere completar el mallado de la Red y la implantación de la alta velocidad y sus enlaces, considerando nuevas conexiones como las de Bahía de Algeciras-Bahía de Cádiz y el acceso a Andalucía desde el corredor mediterráneo, a la vez que se aborda una profunda modernización de la red ferroviaria y la mejora de sus niveles de servicio.

d) Interconexión del sistema de Centros Regionales a través de las infraestructuras y redes de Telecomunicación.

Esta interconexión deberá garantizar unos elevados niveles de calidad, flexibilidad y seguridad, así como permitir el desarrollo de las infraestructuras y servicios avanzados, colaborando en la configuración de redes de cooperación entre empresas, industrias y particulares.

e) Completar la dotación de instalaciones de accesos a las redes de transporte tales como los puertos, aeropuertos, centros de transporte de mercancías y estaciones de autobuses de viajeros.

El sistema constituido por los grandes puertos comerciales ha de entenderse, en su conjunto, como un elemento esencial para la integración económica y territorial del frente costero andaluz y de los Centros Regionales afectados (Huelva, Sevilla, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería) tanto en lo que se refiere a sus funciones de integración exterior, como a las oportunidades que ofrece para el desarrollo del tráfico de cabotaje.

El sistema portuario ha de concretarse como una infraestructura singularmente importante para la multimodalidad de los sistemas de transporte y, a la vez, tener una directa relación con la implantación de actividades económicas (complejos industriales asociados).

Ha de destacarse el caso de la Bahía de Algeciras cuyo puerto constituye la principal infraestructura en el ámbito nacional para el transporte intercontinental de mercancías (Atlántico-Mediterráneo) y de pasajeros (España-África). El reforzamiento de las infraestructuras que relacionan el puerto con el resto de la región se considera esencial para consolidar el nodo de Gibraltar como uno de los espacios estratégicos en el ámbito europeo, de manera que se consiga un mayor grado de integración y cooperación entre Andalucía y el Norte de África.

El sistema aeroportuario como infraestructura cualificadora de los ámbitos metropolitanos ha de contar con una plena integración con otras infraestructuras de transporte que garanticen su correcta accesibilidad y su intermodalidad dentro de cada Centro Regional. En un primer nivel se encuentra el aeropuerto de Málaga, integrado dentro de la red de grandes aeropuertos internacionales por su vinculación con el mercado turístico de la Costa del Sol. En segundo lugar, el aeropuerto de Sevilla desempeña funciones principalmente para el tráfico nacional.

CR-3 Consolidar y desarrollar las funciones territoriales de cada Centro Regional a través de la formulación de modelos de planificación y gestión supramunicipal.

Este modelo de gestión supramunicipal ha de favorecer las funciones específicas en el ámbito regional, así como adaptarse a las características propias de cada estructura urbana.

CR-3.1 Establecer criterios para el desarrollo urbano y la mejora de la estructura interna de cada Centro Regional como elemento clave para consolidar el Sistema de Centros Regionales.

La oportunidad de estos criterios desde el nivel regional (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y Plan Director de Infraestructuras de Andalucía), se reflejará en la política regional urbanística y de ordenación del territorio aunque las determinaciones de escala metropolitana corresponden a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y a otras planificaciones sectoriales (Planes Intermodales de Transporte, etc.).

La política regional de ordenación del territorio y urbanismo apoyará:

- La organización de las dotaciones de infraestructuras, servicios y equipamientos en cada Centro Regional, indicando el nivel dotacional de cada uno de acuerdo a su posición dentro del modelo de ordenación del territorio de Andalucía.

- La organización de los sistemas, redes y servicios dentro del ámbito de cada Centro Regional y, especialmente, en cuanto a las relaciones entre las ciudades centrales y el resto de los núcleos de su área de influencia. Esta organización ha de plantearse según criterios de intermodalidad y equilibrio interno supramunicipal. De esta correcta organización depende además, en gran medida, que cada Centro Regional desempeñe correctamente sus funciones como nodo de las redes y sistemas de ámbito regional.

- Medidas de coordinación de políticas regionales, o de cooperación directa entre los proyectos concretos de cada Centro Regional, respecto a: la coordinación de las programaciones de vivienda y suelo, las dotaciones de suelo industrial y comercial, la coordinación de las políticas de rehabilitación y gestión del patrimonio cultural y de los conjuntos históricos de las ciudades, y el entendimiento de los grandes espacios libres y zonas verdes de nivel metropolitano como conformantes de un sistema regional de espacios públicos.

CR-3.2 Formular criterios para una gestión sostenible del medio ambiente urbano como factor esencial para la calidad de vida en las ciudades y la mejora de su balance ecológico global.

Las políticas ambientales alcanzan una especial relevancia en estos ámbitos, en los que se concentran la población y las actividades productivas, por lo que presentan un claro carácter horizontal, que hace que se vinculen directamente con la ordenación territorial y urbanística y con la organización y funcionamiento del sistema productivo y de los sistemas de transporte y energético y, por tanto, con la propia competitividad de los centros regionales.

En este sentido, la política de ordenación del territorio y urbanismo apoyará:

- La incorporación de la metodología de los balances ecológicos de recursos (agua, energía y materiales) en las planificaciones urbanas y el desarrollo de indicadores de sostenibilidad, como instrumentos esenciales para el desarrollo de políticas ambientales horizontales e integradas.

- La incorporación de criterios ambientales en la planificación urbanística, en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, en las políticas de vivienda, suelo y patrimonio cultural, y en los Planes Intermodales de Transportes.

- La elaboración de un Plan Regional de Medio Ambiente Urbano, iniciativa actualmente en desarrollo por parte de la Consejería de Medio Ambiente.

- La consideración integrada de los riesgos naturales y tecnológicos de cada Centro Regional.

CM **Desarrollar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre Centros Regionales y áreas rurales.**

CM-1 Formular instrumentos de ordenación territorial para los ámbitos de las Redes de Ciudades Medias y establecer criterios para las políticas sectoriales con incidencia territorial.

La consideración de las Ciudades Medias en el marco de estructuras polinucleares y de ámbitos de cooperación comporta, necesariamente, su entendimiento como espacios que requieren una estrategia específica que debe materializarse a través de Planes de Ordenación Territorial de ámbito subregional.

Por su parte, las particularidades concretas de las Ciudades Medias aconsejan definir criterios territoriales para políticas sectoriales, especialmente las de promoción económica y ambientales, así como formular criterios para una gestión sostenible mediante la incorporación de metodologías e indicadores adecuados.

CM-2 Acordar agendas de cooperación territorial para fomentar la cohesión interna de las Redes de Ciudades Medias.

Esta medida está justificada por el potencial demográfico y económico de dichas redes, de manera que la consideración conjunta de las ciudades que forman parte de las mismas permitirá consolidar un segundo nivel del Sistema de Ciudades andaluz.

CM-2.1 Potenciar las funciones de integración económica para el desarrollo conjunto de los sistemas productivos locales.

Las redes de ciudades medias son elementos especialmente decisivos para la organización de algunos ámbitos: el espacio económico del litoral, las áreas rurales interiores (tanto las agrícolas como las de montaña), y los ejes a través de los cuales se canalizan la mayor parte de los flujos de Andalucía. Esta estrategia se apoya en el fomento de la cooperación y las relaciones económicas en el territorio.

a) Elaboración de estrategias de cooperación para el desarrollo económico y territorial.

El elemento central de estas estrategias debe ser, lógicamente, el de favorecer la promoción conjunta de un espacio económico que ofrezca potencialidades de diversificación y modernización de su base productiva, a partir de generar economías de escala.

Especialmente importante es que la elaboración de estas estrategias cuente con la participación de diferentes agentes sociales y económicos: Ayuntamientos, Mancomunidades, Grupos de Desarrollo Local, Asociaciones empresariales, sindicales o culturales, entre otros.

b) Elaboración de estrategias de cooperación para la modernización y diversificación de especializaciones productivas con ventajas comparativas.

Algunas de estas estrategias, claramente identificables, podrían ser las del sector turístico (de manera lógicamente diferenciada en las Redes de Ciudades Medias litorales e interiores); sectores agroalimentarios como la producción vinícola con denominación de origen, la horticofruticultura o el aceite de oliva; sectores industriales como el mueble, la confección, la maquinaria agrícola o los materiales de construcción.

c) Oferta, común y coordinada, de suelo para actividades productivas.

Junto a la oferta de suelo industrial convencional, las Redes de Ciudades Medias han de plantearse las posibilidades de consolidar una oferta de suelo empresarial más cualificado en el que prime la excelencia en las dotaciones infraestructurales y de servicios avanzados, así como su vinculación con las actividades de innovación tecnológica y la modernización empresarial (centros de I+D, centros de servicios a las empresas). Así mismo, han de contemplarse los criterios para la evaluación de la incidencia territorial de las nuevas superficies comerciales y para la revitalización de los espacios comerciales tradicionales.

d) Estrategia de desarrollo de la innovación tecnológica y formación de recursos humanos, como clave de futuro para consolidar la base productiva de las Ciudades Medias.

La existencia de sistemas productivos locales con un cierto nivel de desarrollo y especialización en las diferentes Redes de Ciudades Medias permite una nueva consideración las potencialidades en materia de investigación y desarrollo tecnológico vinculadas a las características de cada ámbito, donde la promoción de sectores productivos debe ir ligada a la puesta en marcha de iniciativas específicas para la cualificación de los recursos humanos, y el aprovechamiento de economías de escala.

e) Estrategias específicas para determinadas infraestructuras y servicios especialmente vinculados con el aparato productivo de suministro de energía y telecomunicaciones y difusión de servicios avanzados.

La configuración de la red regional de gasoductos constituye una oportunidad de primer orden para evaluar las opciones de futuro para la integración de las Redes de Ciudades Medias. La integración en la red de gasoductos se vincula directamente a la existencia de demandas industriales específicas que justifiquen los trazados por lo que, en cada caso, deberán valorarse las expectativas existentes.

CM-2.2 Favorecer la localización de servicios y equipamientos públicos semiespecializados y especializados.

Una vez garantizada la cobertura de demandas básicas, la principal oportunidad de las Redes de Ciudades Medias estriba en aprovechar sus economías de escala para atraer la localización de equipamientos y dotaciones especializados, sobre las bases de cooperación y complementariedad, consolidando una función intermedia entre Centros Regionales y áreas rurales.

a) Dotación descentralizada de equipamientos en las Redes de Ciudades Medias.

Además del aceptable nivel de dotaciones básicas, en algunos núcleos, se localizan equipamientos de carácter intermedio (Centros Coordinadores de Distritos Sanitarios, Hospitales Básicos), que refuerzan su potencial funcional. En relación a ello sería conveniente estimular nuevas localizaciones, a partir de propuestas que refuercen la capacidad de generar estructuras urbanas y su conexión con el sistema socioproductivo local.

b) Dotación centralizada de equipamientos en las Ciudades Medias Centrales en áreas rurales.

La potenciación de los servicios y dotaciones en estas ciu-

dades, y el paralelo desarrollo de modelos de gestión de los servicios públicos adaptados a las características de los ámbitos de baja densidad, constituyen una estrategia esencial para garantizar el equilibrio territorial y el mantenimiento de los niveles de calidad de vida y bienestar social en las áreas rurales de Andalucía.

c) Localización de dotaciones especializadas de nivel regional, aprovechando el potencial demográfico y económico que se consigue a través de la cooperación.

Esta estrategia avanza en la descentralización de dotaciones públicas antes reservadas a los Centros Regionales. Redes de Ciudades Medias como las del Noroeste de Jaén, Subbético, Costa del Sol o Costa Tropical de Granada alcanzan ya umbrales de demanda que reflejan esta oportunidad.

CM-3 Reforzar el papel de las Ciudades Medias en el Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.

Una de las principales oportunidades con que cuentan gran parte de las Ciudades Medias es su posición dentro de los grandes ejes de articulación regional, que coinciden, además, en gran parte, con los ejes que articulan los Centros Regionales entre sí y con el exterior.

CM-3.1 Integración de las Redes de Ciudades Medias en los ejes básicos de la región y creación de ejes complementarios.

El esquema de red viaria principal de Andalucía ha de considerar como nudo de conexión interna y con el exterior a estas redes de ciudades, que a su vez deben reforzar el mallado de las redes complementarias.

CM-3.2 Difusión de los efectos territoriales y económicos de las infraestructuras de transporte.

Esta estrategia persigue incrementar la permeabilidad territorial de las redes, así como favorecer sus efectos económicos en el territorio (conexión con puntos de especial interés económico, aprovechamiento del dominio público de las infraestructuras, trazado de ejes de fibra óptica vinculados a la red viaria, etc.).

CM-3.3 Organización común de Centros de Transporte de Mercancías, a través de la cooperación entre los sectores implicados.

La demanda conjunta de actividades productivas y de servicios en estas redes de ciudades medidas justifica la creación de esta dotación auxiliar al sistema de transporte por carretera. Esta estrategia debe permitir optimizar los efectos de la posición favorable de las Redes de Ciudades Medias en los sistemas de transportes de mercancías.

CM-3.4 Oferta coordinada de infraestructuras (estaciones de autobuses) y de servicios de transporte de viajeros por carretera.

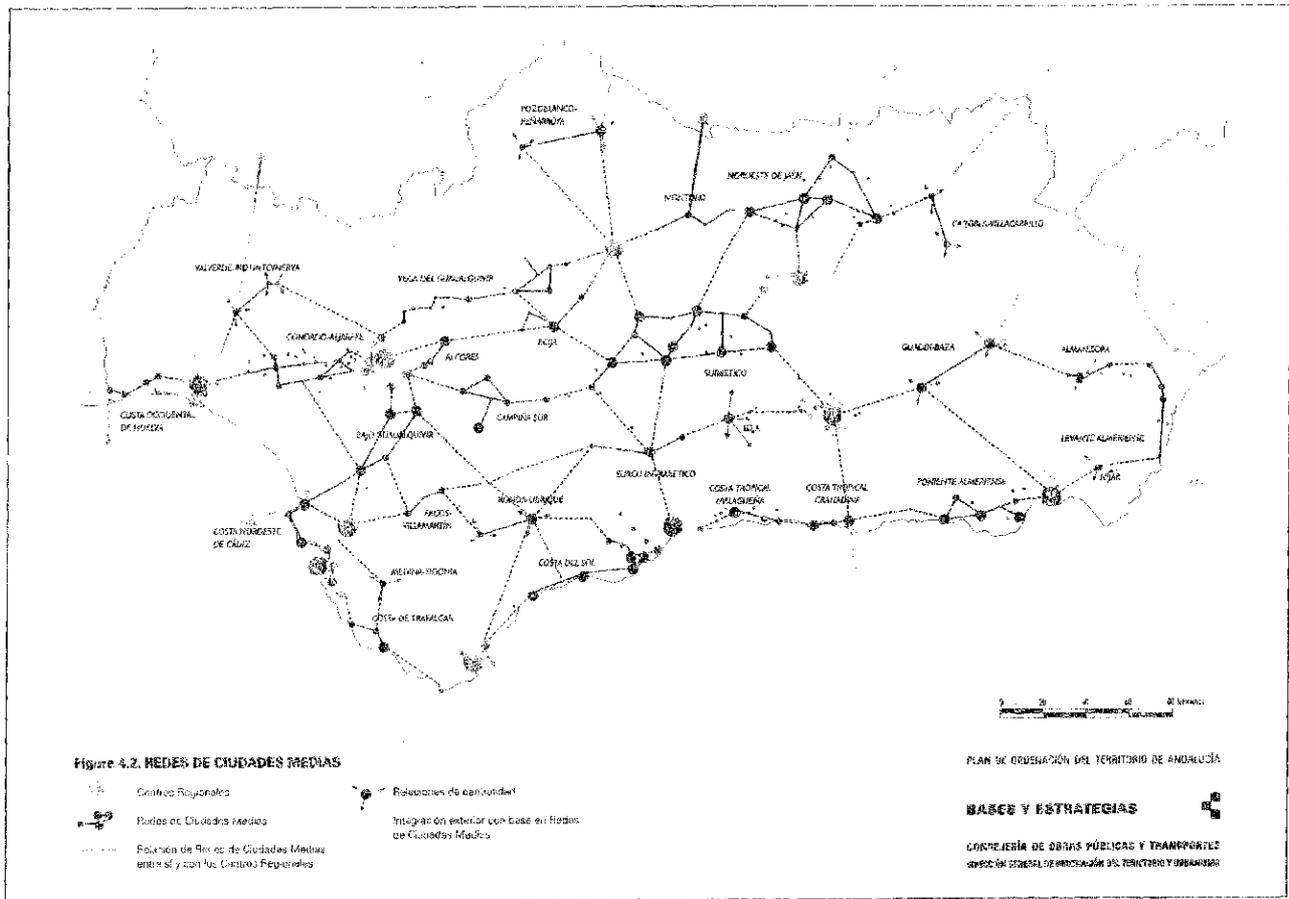
La futura organización del servicio de transporte público por carretera ha de tener como referencia a las Redes de Ciudades Medias propiciando la creación de infraestructuras propias para tal actividad. Esta reforzará la integración de las Ciudades Medias entre sí, y de éstas redes con los Centros Regionales.

CM-3.5 Aprovechamiento de las oportunidades del transporte ferroviario de cercanías.

Como estrategia de reforzamiento de la integración de determinadas Redes de Ciudades Medias, la comunicación por ferrocarril presenta especiales ventajas, en el horizonte de la modernización de las redes y servicios ferroviarios.

CM-3.6 Cooperación en la red de puertos pesqueros y deportivos.

Las Redes de Ciudades Medias litorales han de potenciar sus oportunidades específicas respecto a sus funciones tanto pesqueras como turísticas atendiendo especialmente a los aspectos de integración urbana y territorial de los espacios portuarios y de desarrollo económico.



(Continúa en el fascículo 3 de 4)

FRANQUEO CONCERTADO núm. 41/63