

**BASES PARA LA REFLEXIÓN.
REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA**



Consejería de Fomento,
Articulación del Territorio y
Vivienda

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1.	EL CONTEXTO DE LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.....	1
1.2.	EL DOCUMENTO DE BASES PARA LA REFLEXIÓN	3
2.	CONCEPTOS	5
2.1.	EL CONCEPTO DE TERRITORIO.....	5
2.2.	EN QUÉ CONSISTE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	5
2.3.	EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA	6
3.	BASES PARA LA REFLEXIÓN: RETOS.....	9
3.1.	COHESIÓN TERRITORIAL: REDES DE CIUDADES, INFRAESTRUCTURA VERDE, DIGITALIZACIÓN Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.....	9
3.1.1	REDES DE CIUDADES.....	11
3.1.2	INFRAESTRUCTURA VERDE.....	11
3.1.3	DIGITALIZACIÓN.....	11
3.1.4	MOVILIDAD SOSTENIBLE.....	11
3.2.	SOSTENIBILIDAD Y ECONOMÍA CIRCULAR	12
3.3.	HÁBITAT RURAL	16
3.4.	RETO DEMOGRÁFICO.....	17
3.5.	CAMBIO CLIMÁTICO	19
3.6.	RECURSOS HÍDRICOS.....	21
3.7.	LITORAL	24
3.8.	PAISAJE, PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL	26
3.9.	RECURSOS TURÍSTICOS	28
3.10.	TERRITORIO ANDALUZ Y ESCENARIO GLOBAL	31
3.11.	GOBERNANZA TERRITORIAL Y CULTURA PARTICIPATIVA.....	32



1

INTRODUCCIÓN

1.1. EL CONTEXTO DE LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

La **Junta de Andalucía**, a través de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, **ha iniciado la Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)** que llevará a **definir el Modelo Territorial del siglo XXI** para nuestra Comunidad Autónoma.

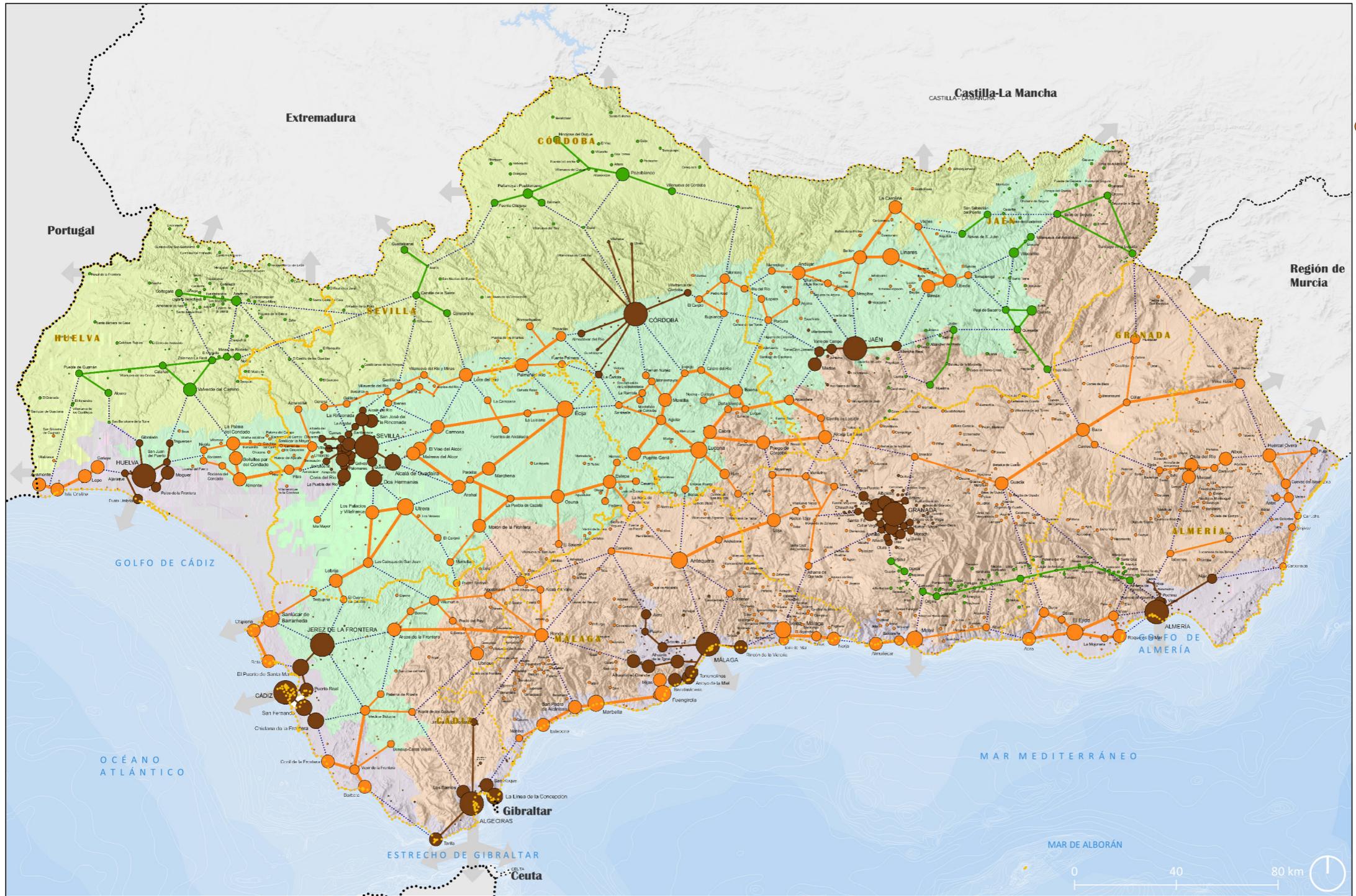
El POTA tiene por objeto **establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma**, siendo el **marco de referencia territorial** para los demás planes e instrumentos de **ordenación urbanística y territorial** y para las **Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio**, así como para la **acción pública** en general.

En el año 2006 se aprobó el Plan que vamos a revisar, pero su diagnóstico data de 1999, hace ya casi veinticinco años. En este periodo nuestra Comunidad Autónoma ha experimentado transformaciones territoriales significativas y se enfrenta a nuevos retos, entre otros, el cambio climático, el reto demográfico, la digitalización, la movilidad sostenible, la transición energética o la infraestructura verde, lo que llevó al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante Acuerdo de 18 de octubre de 2022, a instar a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda a revisar el POTA.

Esta actuación viene a **completar la renovación del marco jurídico de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo por parte de la Junta de Andalucía**, que se inició con la aprobación de la **Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía**, continuó con el **Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la ley y se culminará con la Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**.

El POTA en vigor estableció una dimensión del hecho urbano en Andalucía, su organización funcional y espacial, y anticipó la trascendencia de avanzar en los retos de la sostenibilidad del conjunto del territorio y sus componentes, desde la perspectiva y estrategia territoriales.

El Modelo Territorial propuesto se centró en el Sistema de Ciudades, al que se unían el Sistema Básico de Articulación Regional y la Zonificación, que atendía al papel diferencial de las distintas partes del territorio, en torno a las que se articulaban el conjunto de sus estrategias y propuestas.



Modelo territorial de Andalucía (POTA 2006)

- Tipos de Redes**
- Sistema Polinuclear de Centros Regionales
 - Redes de Ciudades Medias
 - Redes de Asentamientos en Áreas Rurales
 - Relaciones de continuidad entre redes
 - Relaciones con el exterior
 - Otras relaciones transfronterizas con Portugal

- Jerarquía del Sistema de Ciudades**
- Ciudad principal
 - Ciudad media 1
 - Ciudad media 2
 - Centro rural o pequeña ciudad 1
 - Centro rural o pequeña ciudad 2
 - Otros asentamientos
 - De 5.000 a 10.000 hab.
 - De 1.000 a 5.000 hab.
 - De 50 a 1.000 hab.
 - Asentamientos cabeceras municipales

- Dominios Territoriales**
- Sierra Morena-Los Pedroches
 - Valle del Guadalquivir
 - Sierras y Valles Béticos
 - Litoral

- Límites administrativos**
- Línea fronteriza estatal
 - Límite Comunidad Autónoma
 - Límite provincial

Modelo territorial de Andalucía (POTA 2006).

Sin duda, una de las mayores aportaciones del POTA fue la identificación de las redes de ciudades que se distribuían en el territorio, con carácter polinuclear y diverso. Estas redes, agrupadas en el Sistema de Ciudades, contribuyeron a articular estrategias de desarrollo territorial basadas en la complementariedad y la cooperación. Con ellas se pretendía paliar los déficits de equipamiento y desarrollo diagnosticados, ámbito en el que en estos años se han producido muchos avances, pero que es necesario actualizar a las circunstancias actuales del territorio andaluz.

Entre los aspectos del POTA que más contestación y dificultades de aplicación han tenido están aquellos que intentaron controlar los procesos de construcción y urbanización del territorio. El Plan incorporó criterios y normas que incidían en las políticas urbanísticas y sectoriales, entre ellas la Norma 45 derogada por la LISTA. Estas herramientas no eran operativas ya que dotaban al POTA de instrumentos rígidos en la esfera del urbanismo de aplicación generalizada (mediante simples fórmulas matemáticas), que no se correspondían con la escala territorial del Plan y obligaron a sucesivos cambios de regulación para ajustar su operatividad a las diversas circunstancias territoriales y urbanísticas de un territorio tan vasto como el andaluz.

Estas circunstancias llevaron a que una buena parte de los municipios andaluces no adaptaran sus instrumentos de planeamiento general a las determinaciones del POTA, lo que no ha contribuido a la ansiada y necesaria seguridad jurídica.

Estos aspectos, unidos a los cambios legislativos, territoriales, y la aparición de los nuevos retos ya recogidos en párrafos anteriores, han llevado a la determinación de revisar el POTA vigente.

El nuevo documento nos permitirá plasmar una visión actualizada de la poliédrica realidad andaluza que dé respuesta a los retos territoriales a los que nos enfrentamos en los próximos años desde la óptica del desarrollo sostenible. Ello contribuirá a la coherencia y eficiencia de la acción de gobierno mediante el establecimiento de un marco de coordinación de las políticas sectoriales, y dotará a Andalucía de un marco legislativo y de planificación coherente que establezca seguridad jurídica.

El proceso que iniciamos consta de tres fases: la primera se dedicará al Análisis y Diagnóstico de la realidad territorial andaluza; la segunda estará dedicada a la elaboración del Borrador de la Revisión del Plan y a la redacción del Documento Inicial Estratégico; y la tercera tendrá como objeto la Versión Preliminar del Plan y el Estudio Ambiental Estratégico.

Planificar cómo será el territorio que los andaluces habitaremos en los próximos años es tarea de todos, por ello la elaboración del Plan ha de contar con la participación de la sociedad andaluza, las administraciones y entidades públicas afectadas, así como los distintos actores territoriales. Esta participación se inicia desde la primera fase de redacción del nuevo POTA, y culminará con su aprobación en la sede de la representación del pueblo andaluz, el Parlamento de Andalucía. Este proceso revela la importancia del cometido que iniciamos.

1.2. EL DOCUMENTO DE BASES PARA LA REFLEXIÓN

Este documento Bases para la Reflexión tiene como finalidad dinamizar la participación pública en la fase de Análisis y Diagnóstico Territorial de la Revisión del POTA.

En él **se exponen los retos y aspectos que consideramos de interés para la Revisión**, sin que ello suponga la exclusión de otros temas no recogidos aquí pero que pueden formar parte de la propuesta del Plan. El objetivo es que **el debate generado** en torno a ellos pueda **enriquecer las conclusiones del Análisis Territorial de Andalucía**.

El documento se estructura en torno a **dos apartados: el primero** trata de definir los **Conceptos** y **el segundo** identifica los **Retos** a los que se enfrenta el territorio andaluz.

Para abordar los retos identificados, procederemos a redactar una introducción descriptiva de cada uno de ellos y a señalar diferentes aspectos de interés para el debate. Así mismo, se formularán una serie de preguntas cuyas respuestas puedan enriquecer la reflexión compartida en el espacio de la participación.

La descripción de los Retos se apoya en aspectos recogidos en la LISTA o en alguna otra legislación sectorial, tanto autonómica como estatal, así como en documentos de planificación y estrategias de ámbito autonómico y estatal, e incluso en documentos de la Unión Europea o de la ONU, todo ello con el propósito de aportar información que contribuya a contextualizar y enriquecer los debates.

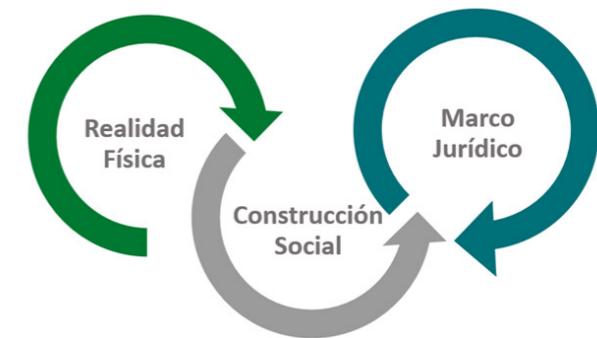




2 | CONCEPTOS

2.1. EL CONCEPTO DE TERRITORIO.

El concepto de territorio al que nos referimos en el ámbito de la Revisión del POT se relaciona con tres aspectos: **el primero es geográfico**, el territorio es un marco físico que se sustenta en el medio natural; **el segundo social**, relacionado con las huellas que dejamos las personas cuando tomamos como base ese medio natural para nuestros usos y actividades, ahora o en otros momentos de la historia; **el tercero es jurídico**, pues es la realidad sobre la que la Administración pública ejerce sus competencias.



Por lo tanto, la idea de territorio puede abordarse como una realidad física, como una construcción social y como un marco jurídico.

2.2. EN QUÉ CONSISTE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La **Ordenación del Territorio** trata de **distribuir geográficamente, de forma racional y equilibrada**, las **actividades** y los **usos** del suelo que afectan de forma directa al medio natural, con la perspectiva de contribuir al bien común.

La Ordenación que se diseñe debe permitir el **desarrollo socioeconómico sostenible** y procurar la **cohesión territorial**, aprovechando las potencialidades de cada zona, respetando la diversidad del territorio y manteniendo la identidad territorial, plasmada en el patrimonio natural, cultural y paisajístico.

El **desarrollo socioeconómico sostenible** persigue que los usos y actividades, públicas y privadas, puedan **satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras** de atender las suyas, para ello es necesario encontrar el equilibrio entre tres aspectos o dimensiones: el económico, el ambiental y el social. El desarrollo económico ha de tener en cuenta la situación ambiental y

social existentes y su proyección futura, armonizándose para alcanzar un equilibrio, en el que ninguna de ellas se vea comprometida.

La **cohesión territorial** pretende que todas las zonas tengan una **accesibilidad equivalente**, que lograremos con redes de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones bien distribuidas; que todas tengan **igualdad de oportunidades para desarrollarse**; que todas tengan un **acceso equiparable a los servicios y equipamientos públicos** y disfruten de un **nivel similar de bienestar social**.

La cohesión territorial debe tener asimismo como finalidad **evitar** los procesos de **polarización territorial**, con concentración excesiva de actividad en unas zonas en detrimento de otras, y debe **vertebrar el territorio** no sólo **internamente**, sino también **con el exterior**, para **integrarlo en las dinámicas** socioeconómicas **nacionales, europeas e internacionales**.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la **escala** de la **Ordenación del Territorio**. Como ya sabemos, el territorio tiene una componente jurídica, marco del ejercicio de competencias de todos los niveles de la Administración Pública, desde el local y regional hasta el estatal y europeo. Todos ellos dejan en el territorio su impronta y su entendimiento sobre cómo debe ordenarse.

Cuanto más cercana es la administración al territorio, mayor nivel de concreción puede aplicar a la definición de usos y actividades, mientras que en ámbitos de mayor escala las propuestas han de ser iniciativas que orienten la consecución de intereses supralocales, en forma de líneas estratégicas, que sean capaces de adaptarse a la evolución de un territorio extenso y diverso.

Ciñéndonos al ámbito andaluz, la administración más cercana, de ámbito local, actúa en su territorio aplicando los instrumentos de ordenación urbanística, mientras que la Administración Autonómica se encarga de aplicar los instrumentos de ordenación territorial, que operan a nivel supralocal, tanto en el ámbito regional como subregional.

Por lo tanto, no debe confundirse la ordenación territorial con la urbanística. La **ordenación territorial** no es una macro política urbanística, debe ajustarse a su escala de actuación, una **escala amplia** que permita visualizar el ámbito en el que actúa como un todo continuo, y debe **centrarse en conseguir un uso racional del territorio a largo plazo teniendo como objetivo el interés general**.

Del hecho de que el POTA se refiera al ámbito andaluz y de tener como premisa el interés general deriva **su carácter vinculante respecto a la planificación urbanística, y a otros instrumentos de planificación, de carácter público o privado**, que puedan tener incidencia en la ordenación del territorio.

Todos los propósitos anteriores se acaban concretando en un documento, el **Plan de Ordenación del Territorio**. En él se plasman los objetivos y líneas estratégicas, sistematiza las actuaciones y zonifica el territorio para respetar su diversidad. Para concretar todos esos cometidos, es necesario un **largo y profundo proceso de reflexión**, en el que **debe participar toda la sociedad afectada por el Plan** con el objeto de que el **resultado** final cuente con el **mayor consenso** posible.

2.3. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

El artículo 3 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, señala que la actividad de **ordenación del territorio** es una **función pública que corresponde a la Comunidad Autónoma** de Andalucía. Es la Administración Pública, como representante de toda la sociedad, la que tiene la tarea de elaborar la **Planificación Estratégica** que establezca las **Directrices** para lograr el **desarrollo territorial sostenible y cohesionado**.

En el año 2006 se aprobó el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía** que se encuentra en vigor, y que, transcurridos 17 años, nos disponemos a **revisar**, para **actualizar** cómo queremos organizar nuestro territorio, **desde planteamientos renovados** y con el conocimiento del estado actual del mismo que nos dará el diagnóstico.

En todos estos años se han producido cambios económicos, sociales, ambientales, y se han producido también cambios legislativos, cuyo principal exponente es la aprobación de la LISTA. Han emergido nuevos retos y algunos que ya existían se han acrecentado. Es necesario pensar cómo abordarlos desde el territorio: el cambio climático, el desafío demográfico y la transición energética, por citar algunos.

Pero esto no significa que la Administración Autonómica no esté trabajando sobre estos aspectos, de ellos se ocupan las políticas sectoriales que despliegan las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía. El cometido del **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía** no es sustituir a la planificación sectorial, sino ofrecer un **marco de coordinación** para armonizarlas y **contribuir a la coherencia territorial y la eficiencia de estas políticas públicas**.

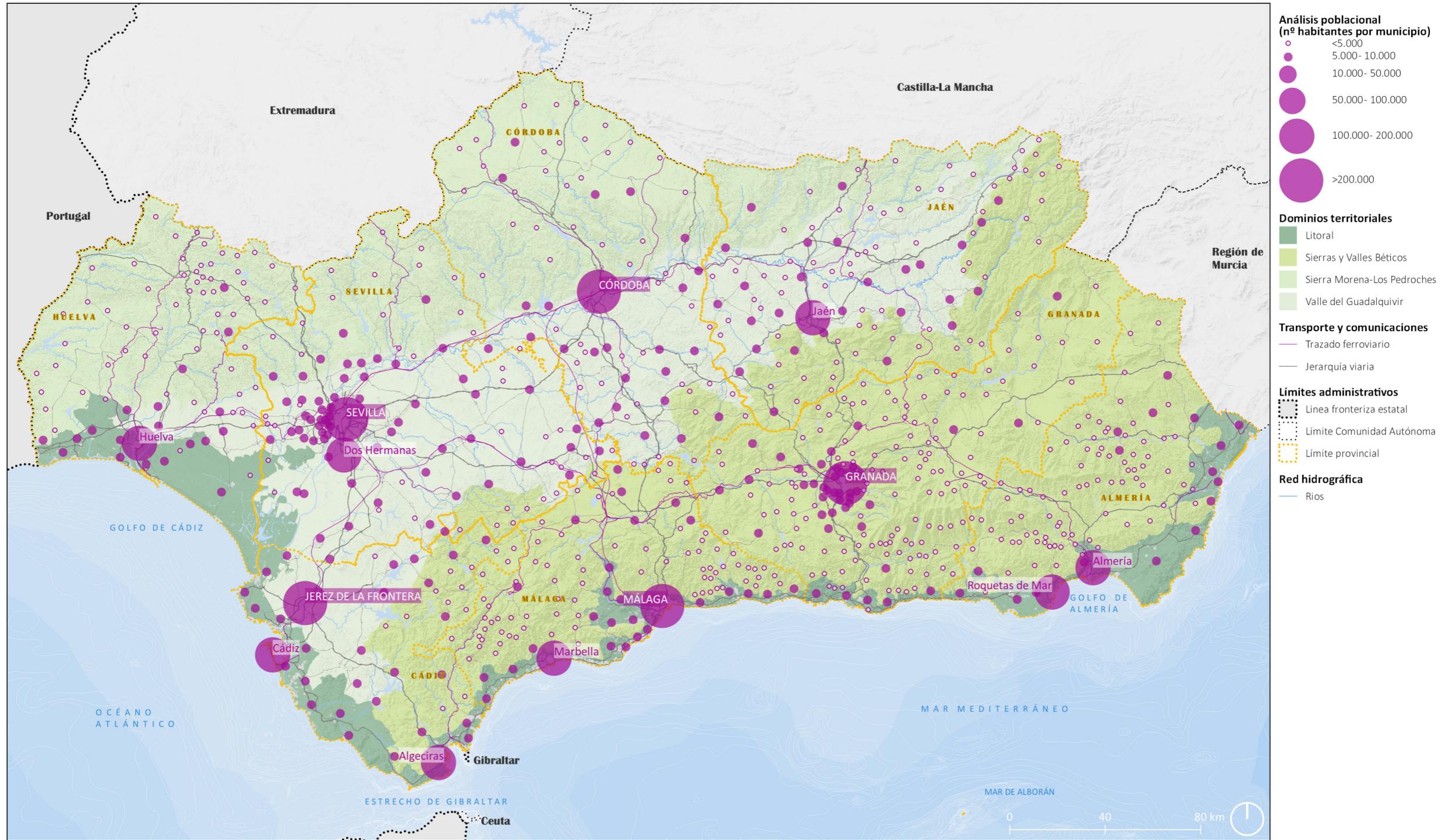
La coherencia territorial se alcanzará si somos capaces de renovar el POTA definiendo líneas estratégicas y zonificaciones que consigan que las **diversas políticas públicas sectoriales** desplegadas en el territorio andaluz por la administración autonómica, y también por la estatal y la local, en el ámbito de sus competencias, **actúen de forma conjunta, agrupada y coordinada** allí donde sea posible, generando un **marco común para optimizar los esfuerzos** y para la **toma de decisiones coherentes** con una política general.

La **eficiencia de las políticas públicas** la lograremos si conseguimos la **mejor utilización de los recursos disponibles**, de forma que se aprovechen aspectos complementarios de las diferentes políticas sectoriales con el objetivo de generar efectos sinérgicos y alcanzar mayores beneficios con igual inversión.

No debemos olvidar que el **objetivo final que nos lleva a revisar el POTA** es **conseguir**, a largo plazo, un **desarrollo socioeconómico sostenible** y **alcanzar los mayores niveles de cohesión territorial y bienestar social**, desde la lógica del bien común y **preservando la identidad territorial de Andalucía**.

Para dar una idea de la tarea a la que nos enfrentamos, contextualicemos geográficamente nuestra Comunidad Autónoma.

En cuanto a la escala, **Andalucía** es un espacio geográfico de **gran extensión superficial**, más de 87.000 Km², **17% de la superficie del Estado**, que tiene **más de 8 millones de habitantes**, primera Comunidad Autónoma en cuanto a población con un **17,9% del total nacional**. Cuenta con **785 municipios** en los que habita **el 82,3% de la población**



Análisis poblacional.

andaluza **residente en centros y agrupaciones urbanas**, lo que la sitúa en la línea de los datos de población urbana que presenta el conjunto nacional. Por otra parte, **el 51%** de esta población **vive en 30 municipios de más de 50.000 habitantes**, lo que viene a demostrar la **significación del hecho urbano en Andalucía**.

Fuerte peso demográfico y gran extensión superficial son dos de los principales rasgos que caracterizan a Andalucía desde un punto de vista geográfico. Además, destaca por su **diversidad territorial y paisajística**, pudiéndose diferenciar **espacios serranos**, ambientes meseteños y de baja montaña en Sierra Morena y más verticales en las Cordilleras Béticas; **campiñas**, asociadas fundamentalmente a la depresión del Guadalquivir; **altiplanos y subdesiertos esteparios**, únicos en el contexto europeo, localizados en parte de la provincia de Granada y en gran parte en Almería; **valles, vegas y marismas**, destacando las marismas del Guadalquivir; **litoral con más de 900 km de costa**, Andalucía es, tras Galicia, la **segunda Comunidad Autónoma** peninsular con más **extensión litoral**, repartida entre **dos masas de agua**, océano Atlántico y mar Mediterráneo.





3

BASES PARA LA REFLEXIÓN: RETOS.

3.1. COHESIÓN TERRITORIAL: REDES DE CIUDADES, INFRAESTRUCTURA VERDE, DIGITALIZACIÓN Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

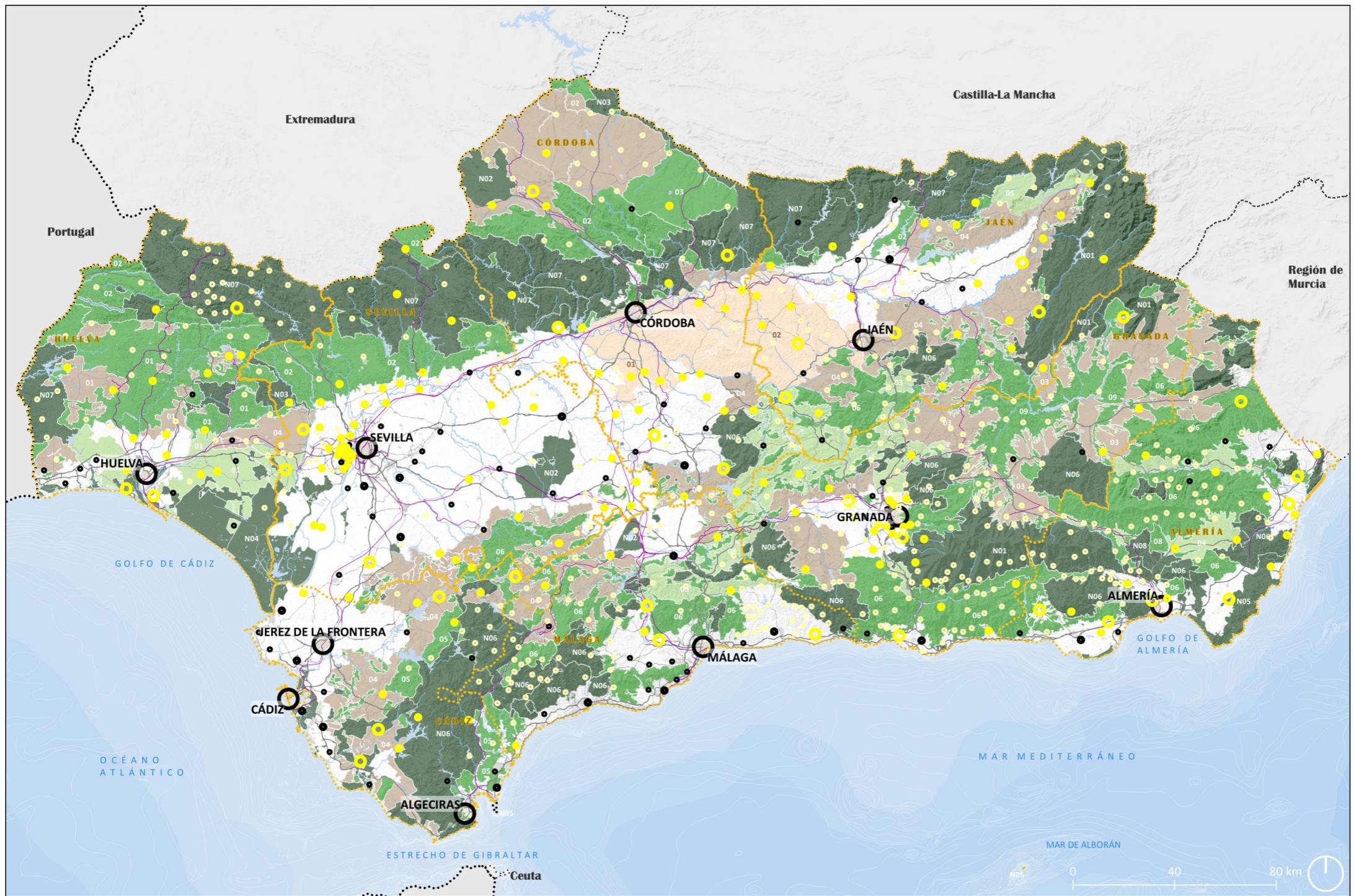
El Estatuto de Autonomía para Andalucía señala entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma *"la consecución de la **cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales** y de **equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural**"*.

Asimismo la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, **LISTA**, establece como **uno de los fines de la Ordenación Territorial "favorecer la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible, respetando la diversidad interna de la región y contribuyendo a la reducción de las desigualdades entre la población andaluza"** y señala entre las finalidades de Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía *"el equilibrio y la cohesión social y económica del territorio, y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de la calidad de vida de los ciudadanos, integrando el sistema de transportes y la movilidad en el territorio"*

Con esta finalidad, proponemos reflexionar, en el marco de la Revisión del POTA, sobre la **capacidad que tiene la combinación de cuatro elementos para vertebrar y cohesionar el territorio andaluz, impulsando su desarrollo:**

- **Redes de Ciudades:** Las ciudades configuran redes colaborativas que son nodos de desarrollo, prestadoras de servicios urbanos en ámbitos supralocales y tienen la capacidad de integrar y articular las áreas urbanas con las rurales.
- **Infraestructura verde:** Según el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica, de referencia para esta infraestructura, en Andalucía *"el concepto de infraestructura verde se basa en el principio de que la puesta en valor de la naturaleza y los procesos naturales, que aportan numerosos beneficios al bienestar humano, debe integrarse de manera consciente en la planificación espacial y el desarrollo territorial"*

La infraestructura verde es un sistema territorial básico que supera el concepto de los espacios naturales como singularidades territoriales y extiende una red en el territorio, que ayuda a conectar las zonas urbanas con las rurales, facilita la continuidad de los ecosistemas y evita o recompone su fragmentación, contribuyendo también a la lucha contra el cambio climático.



Jerarquía del sistema de ciudades según POTA

- Ciudad principal
- Ciudad media 1
- Ciudad media 2
- Centro rural o pequeña ciudad 1
- Centro rural o pequeña ciudad 2
- Asentamiento cabecera municipal

P.D. para la mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía

Áreas estratégicas

- Red Natura 2000
 - N01 Alta montaña-N06 Media Montaña
 - N02 Campiñas
 - N02 Campiñas-N07 Sierra Morena
 - N03 Corredor
 - N03 Corredor-N05 Litoral
 - N04 Humedales
 - N04 Humedales-N02 Campiñas
 - N04 Humedales-N05 Litoral
 - N05 Litoral
 - N05 Litoral-N08 Sureste árido
 - N06 Media Montaña
 - N06 Media Montaña-N08 Sureste árido
 - N07 Sierra Morena
 - N07 Sierra Morena-N03 Corredor
 - N08 Sureste árido
 - N08 Sureste árido-N05 Litoral
 - N09 Otros
- PIC
 - 01 Andévalo
 - 02 Sierra Morena
 - 03 Pedroches y Alto Guadiato
 - 04 Barrancos, escarpes y lomas
 - 05 Mosaicos agroganaderos de interés ecológico
 - 06 Cordillera Bética
 - 07 Pasillos intramontanos
 - 08 Desierto de Tabernas
 - 09 Badlands
- API
 - 01 Doñana-Sierra Morena
 - 02 Alto Almanzora
 - 03 Corredor del Guadalbullón
 - 04 Campo de Tabernas
 - 05 Cuenca del Guadalimar
 - 06 Corredor del Colmenar
 - 07 Corredor Gérgal-Frñana
 - 08 Eje Antequera-Losja
 - 09 Campiñas del frente subbético Córdoba-Jaén
 - 10 Campiñas occidentales de los Montes de Granada
 - 11 Pinares y montes del litoral occidental onubense
 - 12 Valle de Lecrín
 - 13 Valle del Río Cubillas
 - 14 Áreas prioritarias para la mejora de la conectividad ecológica en la franja litoral
- AR
 - 01 Andévalo
 - 02 Pedroches y Alto Guadiato
 - 03 Altiplano
 - 04 Campiñas Altas
- AP
 - 01 Campiñas cerealistas
 - 02 Campiñas olivereras
 - 03 Vegas del Guadalquivir

Transporte y comunicaciones

- Trazado ferroviario
- Jerarquía viaria

Límites administrativos

- ⋯ Línea frontera estatal
- ⋯ Límite Comunidad Autónoma
- ⋯ Límite provincial

Red hidrográfica

- Ríos

Jerarquía del sistema de ciudades según POTA

- **Digitalización:** Las nuevas tecnologías de comunicación junto a las infraestructuras físicas son imprescindibles para conectar el territorio con su espacio circundante pero también con los flujos de bienes y servicios, propiciando el desarrollo y la innovación.
- **Movilidad sostenible:** Es necesario **cambiar el paradigma de movilidad** y apostar decididamente por la movilidad territorial sostenible. Se trata de **cubrir las necesidades de movilidad con el mínimo impacto ambiental**, y esto atañe al **transporte público y al privado y también al transporte no motorizado**.

Por otra parte, hay que **fomentar el funcionamiento territorial** con las redes de ciudades para **acercar los servicios** al ciudadano y **reducir** las necesidades de **movilidad**.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.1.1 REDES DE CIUDADES

Reflexionar sobre cómo conservar y potenciar redes de ciudades bien distribuidas en el territorio andaluz que forman parte de su patrimonio territorial, explorando sus capacidades **para favorecer el desarrollo regional, reducir las desigualdades y atenuar la pérdida de población, contribuyendo así a la cohesión territorial**.

Las Redes de Ciudades Medias, dependientes del sector primario, han de contar con herramientas que les permitan diversificarse, integrándose en redes de flujos de bienes, servicios, e información con otros territorios de características similares, dentro y fuera del territorio nacional. En este nuevo rol, **juega un papel de vital importancia la digitalización**.

3.1.2 INFRAESTRUCTURA VERDE

La infraestructura verde se articula mediante **espacios y elementos que desempeñan una función ambiental y territorial**, incluyendo tanto ámbitos protegidos por una regulación específica **como otros que no lo están**. Es necesario **reflexionar** sobre la definición de **qué elementos deben incluirse en la infraestructura verde del POTA** para lograr una red de ámbito regional, **cómo se articula y cómo se incluyen los espacios urbanos**.

3.1.3 DIGITALIZACIÓN

Un fácil acceso a la **comunicación** a través de las infraestructuras digitales resulta **fundamental para la cohesión, cooperación y competitividad territoriales**.

Estas infraestructuras son un **factor relevante para fijar población en el territorio** pues son **decisivas para localizar inversiones generadoras de empleo**. La cohesión territorial se consigue favoreciendo una **territorialidad interconectada**.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) **abren la puerta al mundo virtual** y son **capaces de superar el factor disgregante que suponen las barreras geográficas**, si bien es necesario disponer de una **cobertura muy amplia y condiciones competitivas** de calidad y precio.

3.1.4 MOVILIDAD SOSTENIBLE

Hay que explorar las **redes de movilidad sostenible existentes, cómo conectarlas y como se pueden extender y ampliar**. Hay que establecer un marco de coordinación de políticas sectoriales para implementar a escala territorial las **infraestructuras necesarias para la movilidad eléctrica**.

También es necesario abordar en el ámbito de las competencias autonómicas y la intersectorialidad, cómo impulsar la conexión de los territorios que continúan aislados de las **redes europeas de transporte, del arco mediterráneo y atlántico**, pese a ser zonas con un importante peso económico a nivel estatal e incluso europeo (Algeciras-Bobadilla, el corredor ferroviario de Levante por Almería y la conexión con Portugal).

Otro ámbito para la reflexión son los **territorios con dificultades de accesibilidad**. Es necesario promover que los municipios rurales participen activamente en la planificación territorial a la hora de debatir e identificar las soluciones de movilidad, explorando **iniciativas locales replicables en diferentes territorios**.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE.

1. ¿Considera que las ciudades medias en las que se desenvuelve su vida diaria cuentan con un sistema de transporte público adecuado en cuanto a modos y horarios? Indique el ámbito en el que reside y/o desarrolla su vida laboral/personal.
2. Viendo que la industria digital tiene un potencial importante para revitalizar zonas con pérdida de población, habría que preguntarse: ¿Por qué no se desarrollan actividades de innovación en zonas rurales gracias a la tecnología digital? ¿Qué falta?
3. ¿Qué medidas tomaría para fomentar la atracción de inversiones y población a los núcleos rurales?
4. Además de los cuatro elementos identificados para vertebrar y cohesionar el territorio andaluz impulsando su desarrollo (la red de ciudades, la infraestructura verde, la digitalización y la movilidad sostenible), ¿se podría identificar algún elemento más con esta trascendencia vertebradora, de cohesión y de promoción del desarrollo sostenible?

3.2. SOSTENIBILIDAD Y ECONOMÍA CIRCULAR

La Exposición de Motivos de la **LISTA** señala que la ley **se fundamenta en el concepto de sostenibilidad como modelo territorial** y urbanístico e incorpora la perspectiva de **sostenibilidad social, ambiental y económica en todo el proceso de planificación**, para armonizar el uso racional de los recursos naturales con las nuevas condiciones económicas y de empleo, favoreciendo la igualdad de trato, la cohesión social, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Asimismo, señala que **el desarrollo sostenible exige la incorporación de la economía circular** en el ejercicio de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, en la fase de ordenación y en la de ejecución. En esta línea, el artículo 10 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, señala que "en el desarrollo de nuevos planes sectoriales y de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía (...) así como en las revisiones de instrumentos de planificación vigentes y su posterior desarrollo normativo, los objetivos y líneas estratégicas de estos planes tendrán en cuenta la aplicación de la circularidad.

La economía circular persigue un desarrollo sostenible que haga compatible el crecimiento económico con una utilización adecuada de los recursos naturales existentes. Se trata de sustituir el modelo actual -la economía lineal, basada en extraer recursos, fabricar bienes, consumirlos y desechar lo que no nos sirve, generando gran impacto ambiental- por la economía circular, que trata de reducir, reutilizar, recuperar, reciclar y reprocessar, por lo que se reducen al mínimo tanto el consumo de recursos primarios como de energía, minimizando también los desechos tanto en forma de residuos como de vertidos y emisiones.

El fin último de la economía circular es conseguir el equilibrio entre el desarrollo económico y la sostenibilidad, ya que el nuevo paradigma conlleva la adopción de nuevas formas de producir y reciclar, asociadas a la innovación en el diseño de procesos, lo que contribuirá al desarrollo económico.

En consecuencia, es necesario aplicar este nuevo modelo económico a la planificación del territorio que se llevará a cabo en la **Revisión del POTA**, siendo necesaria la **convergencia de las políticas sectoriales** y la acción de las administraciones públicas, conjuntamente con los **diferentes grupos sociales y económicos**, para **reorientar el modelo actual de desarrollo hacia** una nueva cultura basada en la **sostenibilidad y en la economía circular**.

Por otra parte es necesario reflexionar sobre la magnitud de los cambios que deberán operarse en el actual modelo, que plantea nuevos **retos**:

- La política de desarrollo económico ha de incluir una óptica suprasectorial que incluya el impacto territorial, medioambiental y social, y se oriente hacia la economía circular.
- La sociedad ha de asumir los costes de producir y vivir de forma más armoniosa con el entorno.
- Es necesaria la educación en los valores de la sostenibilidad territorial, para que sus costes sean asumidos y sus ventajas conocidas y apreciadas.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

Para abordar el desarrollo territorial sostenible y la economía circular, proponemos reflexionar sobre la dimensión ambiental del desarrollo sostenible a través el estado de los recursos naturales, la variable social y la variable económica.

Dimensión ambiental

3.2.1

El **clima**, un recurso natural complejo, viene definido en Andalucía por ser diverso y de ascendente claramente mediterráneo. Esta característica climática está directamente relacionada con el déficit hídrico que caracteriza el territorio andaluz y condiciona sus capacidades de uso. Como aspecto beneficioso destacamos que posibilita el desarrollo de las energías renovables.

3.2.2

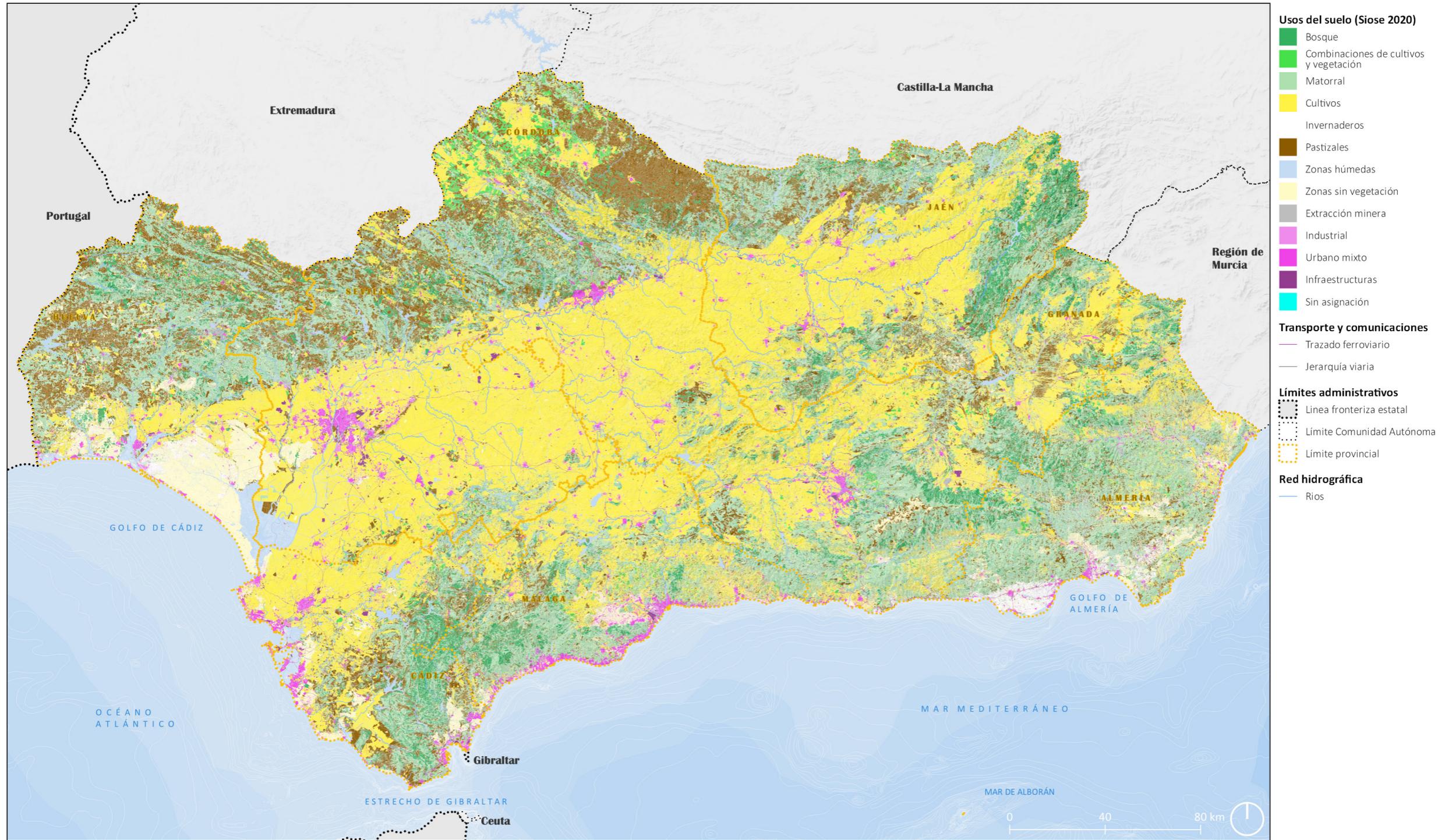
Es importante explorar la capacidad para variar los **usos del suelo**. La dedicación de suelos a usos para los que no presentan las aptitudes adecuadas tiene consecuencias indeseadas como el aporte de sustancias químicas para lograr mejores rendimientos, la erosión de suelos, la ocupación de suelos inundables por actividades no aptas para ese tipo de suelo, etc. Asimismo, hay que reflexionar sobre la implantación de infraestructuras y actividades asociadas a la economía circular.

3.2.3

En cuanto a los **recursos mineros**, La Estrategia Minera de Andalucía, EMSA 2030, señala que entre los objetivos de la Administración de la Junta de Andalucía está que el aprovechamiento de los recursos mineros contribuya a fijar cada vez un mayor valor en el territorio, incidiendo en el crecimiento económico e industrial y en la mayor cohesión social y territorial. Asimismo, señala que las actividades de investigación y explotación de los recursos minerales en Andalucía deben complementarse con la diversificación de actividades económicas, el desarrollo de cadenas de valor más resilientes y un desempeño eficiente, sostenible y seguro para las personas y para el territorio.

3.2.4

En cuanto a los **recursos energéticos**, destacar la dependencia exterior respecto a las fuentes de energía tradicionales y el potencial generador de energías renovables. Es necesario reflexionar sobre este último aspecto para poner en la balanza los beneficios que aporta a la sostenibilidad y los impactos que produce, estudiando la capacidad de acogida de los territorios y abogando por el mantenimiento de la identidad territorial de Andalucía.



Usos del suelo. (SIOSE 2020)

3.2.5

En cuanto a los indicadores sobre la **conservación del medio natural**, en un territorio como el andaluz con el 32% de la superficie total bajo alguna forma de protección medioambiental (la media en España es del 27% y del 21% en la UE), y con una gran biodiversidad, se observa una tendencia a la disminución de la biodiversidad en los últimos años, en línea con lo que sucede en el resto de España, debido al deterioro de los sistemas naturales por el uso antrópico y su compatibilidad con el uso y aprovechamiento de los recursos. Por ello, se aboga por la reflexión sobre cómo contribuir a la recuperación de especies y a la conservación y valoración de los servicios ecosistémicos con la contribución de la infraestructura verde y la adopción de políticas sectoriales vertebradas y sostenibles desde la óptica territorial.

3.2.6

En relación con los **recursos pesqueros**, se propone reflexionar sobre si la acuicultura, incluso fluvial, puede ser una fuente de desarrollo económico con el apoyo científico, tecnológico, empresarial y de formación laboral, que puede contribuir a la regeneración de recursos hídricos si se atiende a la óptica de la sostenibilidad.

Dimensión social

3.2.7

En cuanto a la dimensión social del desarrollo, es necesario explorar cómo la **economía circular** puede contribuir a **asentar población en el territorio**, contribuyendo a repoblar zonas en riesgo de abandono ya que tiene la capacidad de generar **economía de proximidad**, y con ello **empleo**. Para conseguirlo es necesario disponer de las infraestructuras adecuadas que contribuyan a la cohesión social, con acceso equivalente a servicios y equipamientos.

3.2.8

Asimismo, es necesario reflexionar sobre las **necesidades en cuanto a educación, formación profesional y cultura emprendedora** que hagan posible la obtención de **habilidades para** integrar la **economía circular** en la sociedad.

Dimensión económica

3.2.9

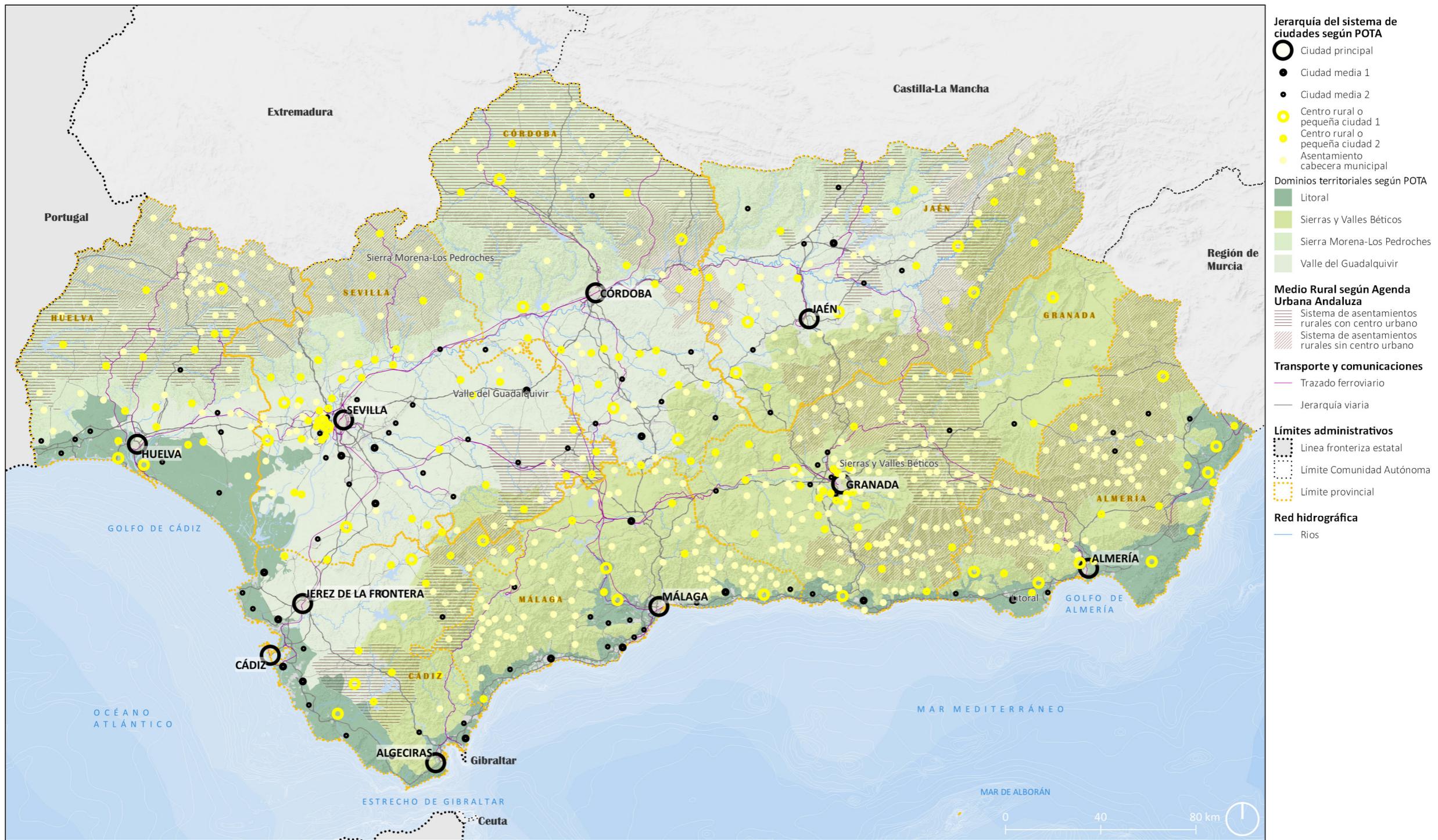
Como se señala en la **Ley Andaluza de Economía Circular**, el modelo de desarrollo se apoya en **tres pilares fundamentales**: la **empresa**, como eje vertebrador; la **sociedad**, como motor de cambio; y la **Administración**, como fuerza impulsora y facilitadora.

A nivel empresarial, el modelo pretende que las empresas busquen la eficiencia, reduciendo el consumo de materias primas, la generación de residuos y las emisiones contaminantes, innovando y repensando el diseño de sus productos, reutilizando los recursos e impulsando el uso de subproductos. Para conseguirlo, es muy importante

reflexionar sobre la necesaria **inversión en I+D+I** a impulsar tanto en el ámbito privado como en el público, y sobre la **modificación de los hábitos de consumo** actuales para evolucionar hacia prácticas más sostenibles.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE

1. ¿Qué medidas tomaría para reducir el consumo de recursos naturales sin que supongan un impacto negativo en el desarrollo económico?
2. ¿Qué medidas, relacionadas con la planificación territorial, sería necesario impulsar para favorecer un consumo de proximidad que fomente la economía del entorno?
3. ¿Qué nuevos sectores económicos podrían tener cabida en el contexto territorial andaluz?
4. ¿Cuáles son las principales limitaciones que pueden dificultar en Andalucía el impulso de la economía circular?



Jerarquía del sistema de ciudades según POTA

3.3. HÁBITAT RURAL

La LISTA recoge que toda **política rural** debe **buscar el logro de una mayor integración en su entorno**, facilitando una **relación de complementariedad con el medio urbano**, fomentando en el medio rural un **desarrollo sostenible** y afrontando los **retos de envejecimiento y despoblamiento** en determinadas áreas. Para ello, uno de los objetivos es **ampliar la base económica del medio rural** mediante la preservación de **actividades competitivas y multifuncionales**, incorporando **nuevas actividades** compatibles con un **desarrollo sostenible** y con una **limitada, pero no rechazable, función residencial**.

El análisis territorial en Andalucía, y en gran parte de España y Europa, pone de manifiesto la existencia de dos procesos contrapuestos: uno de concentración de población y actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas y otro de declive o estancamiento de gran parte de nuestro territorio, especialmente de las áreas rurales y los pequeños municipios. Este desequilibrio impide la cohesión y es un síntoma de desigualdad, de un acceso a los servicios que no es igual a todo el territorio.

Por ello, la función pública de ordenar el territorio debe ser capaz de **dar respuestas a las dificultades de las áreas rurales** y de las **zonas en declive demográfico**, para garantizar la cohesión.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.3.1

El punto de partida de cualquier planteamiento de futuro para los ámbitos rurales andaluces tiene que empezar reconociendo su diversidad. Para ello resulta imprescindible planificar el medio rural desde la **participación activa de todos los agentes implicados**. Los Grupos de Desarrollo Rural conocen desde un ámbito muy cercano los problemas territoriales que afectan a este entorno. Contar con ellos es importante para la Revisión del POT.

3.3.2

Se precisa reflexionar sobre el importante **papel** que juegan los **sectores agrícola, ganadero y forestal** en la consecución de la **ordenación y gestión sostenibles del territorio y en la conservación del medio**, de la biodiversidad, el paisaje y el patrimonio natural y cultural. Es necesario analizar cómo se puede desde la ordenación del territorio mejorar las condiciones que ayuden al mantenimiento de las actividades de estos sectores.

3.3.3

Es necesario estudiar cómo **dinamizar y revitalizar el medio rural** y transmitir una **imagen positiva del mismo**, resaltar los valores que atesora -entre ellos la **calidad de vida** que puede proporcionar a sus habitantes y los **servicios ecosistémicos** que presta al resto de la sociedad- que han de ser valorados. Y reflexionar también sobre cómo pueden ser compensados.

La **accesibilidad física y digital** se asocia en la sociedad actual con la calidad de vida. Por ello, la prestación de servicios -tanto públicos como privados- y la accesibilidad establecen un círculo vicioso con el tamaño de la población: la disminución de la población conlleva menos

servicios, accesibilidad y empleos disponibles y esto conduce a la expulsión de la población por falta de servicios y oportunidades de empleo. Es necesario, por tanto, promover la implementación de **servicios en el medio rural**, la accesibilidad física y digital, el establecimiento de sistemas estables pero muy flexibles de transporte público, políticas fiscales que compensen los costes de la movilidad, incentivos a favor de los servicios itinerantes para las zonas rurales o de los servicios ubicados en pequeños centros.

3.3.4

Hay que reflexionar sobre las condiciones para **fomentar la creación de empleo ligado al sector primario y a la transformación de los productos**, todo ello con la vista puesta en el fomento de la innovación ligada a las TICs como palanca de cambio.

3.3.5

El desarrollo económico de las zonas rurales no puede estar ligado exclusivamente al sector primario. Es necesario **diversificar y disponer de suelo e infraestructuras** para ello, pero **preservando la identidad territorial de Andalucía**, evitando la colonización masiva del territorio por infraestructuras ajenas al medio rural.

3.3.6.

Identificar los **ámbitos** más adecuadas del **mundo rural** donde sea posible prestar **servicios básicos de proximidad**, en **tiempos inferiores a los 45 minutos, impulsando las redes territoriales de ciudades**.

3.3.7

Explorar mecanismos de gobernanza y colaboración para **impulsar políticas cooperación territorial** entre territorios con aspiraciones y/o problemas compartidos. La cooperación podría incluso trascender los límites de la Comunidad Autónoma y establecerse con otros territorios.

3.3.8.

El objetivo de descarbonización de la economía conlleva el aumento de la ratio de **energías renovables** en el "mix" energético, lo que está acelerando la implantación en el medio rural de instalaciones de energía renovable de diversa entidad. Si bien, la regulación de las mismas se lleva a cabo mediante legislación y planificación sectoriales, es necesario **reflexionar**, a escala autonómica, **sobre su implantación**, explorando la compatibilidad con la preservación de la identidad territorial de Andalucía, en la que juega un destacado papel el paisaje; con el mantenimiento de la actividad productiva y los servicios ecosistémicos y, en definitiva, con los elementos que cohesionan y vertebran el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE

1. ¿Qué se puede hacer desde la planificación del territorio para evitar la salida de población del mundo rural y para atraer a nueva población?
2. ¿Cómo se podría atraer a sectores económicos con base digital para la implantación en núcleos rurales?
3. ¿Conoce prácticas en la gestión de servicios, que se apliquen en otros lugares, y que podrían aplicarse en nuestro contexto?
4. ¿Qué fortaleza del ámbito rural andaluz considera desaprovechada para generar mayor sostenibilidad ambiental y mejorar la calidad de vida de las personas?

3.4. RETO DEMOGRÁFICO

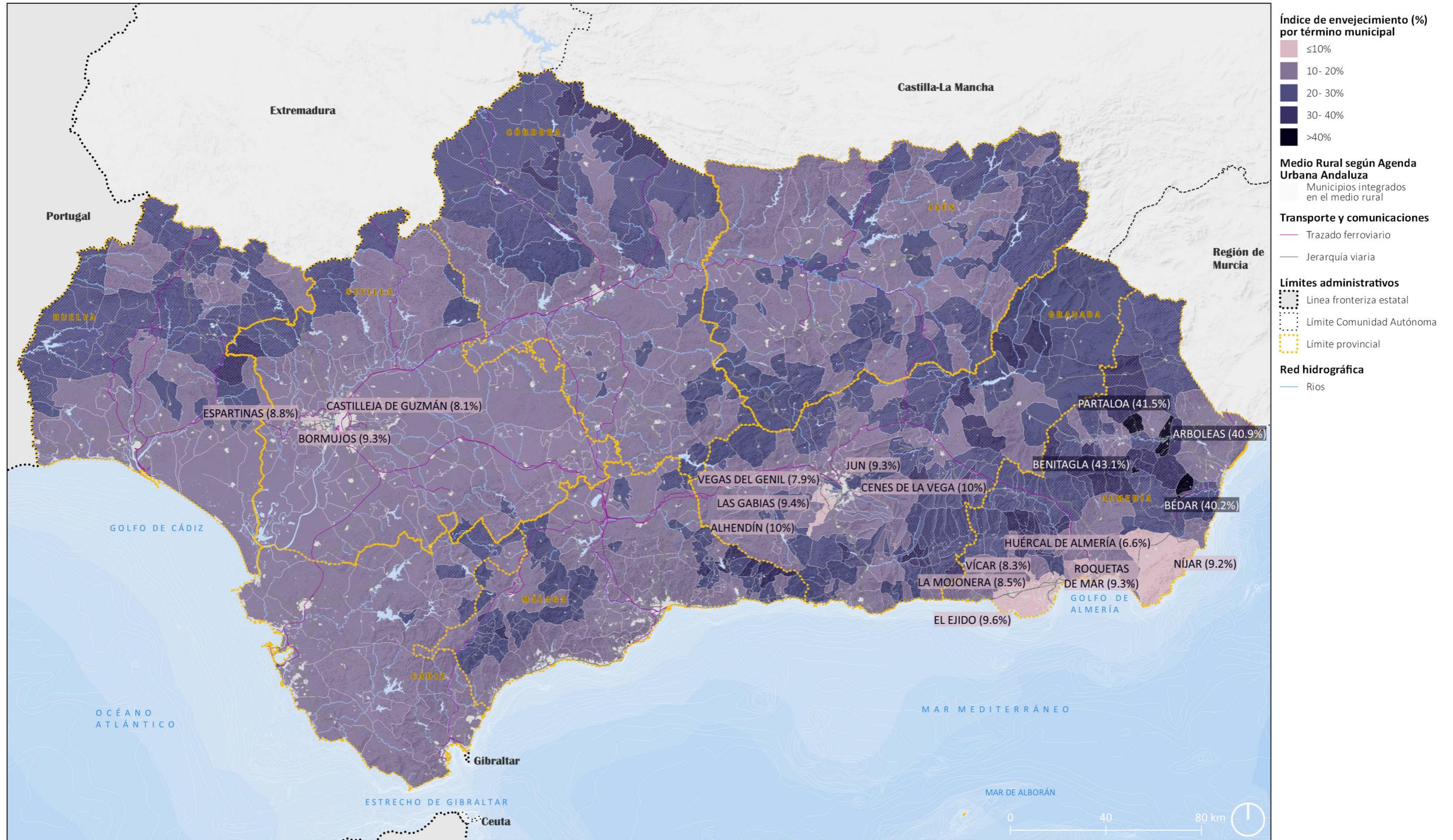
El **cambio demográfico** es uno de los principales retos al que nos enfrentamos las sociedades de los países desarrollados. Este cambio tiene diversas facetas: el **envejecimiento** progresivo de la población por el aumento de la esperanza de vida y la **disminución de la natalidad**, la **concentración de la población** en áreas económicamente muy dinámicas o **migración** campo-ciudad.

El análisis del modelo territorial en Andalucía y de una gran parte de España y Europa pone de manifiesto la existencia de dos procesos contrapuestos: uno de **concentración de población** y actividades en un número cada vez más reducido de **áreas urbanas y espacio litoral**, y otro de declive o **estancamiento de la mayor parte de nuestro territorio, especialmente de nuestras áreas rurales y los pequeños municipios**. Este **desequilibrio** es un problema para el conjunto del Andalucía y es, además un síntoma de desigualdad, de un acceso a los servicios que no es igual en todo el territorio. El envejecimiento es uno de los primeros síntomas de la despoblación.

El estudio **Proyección de la Población de Andalucía y Provincias 2016-2070**, publicado por el **IECA** en 2017, y la proyección de población para ámbitos subregionales 2016-2040 del **IECA** -derivada del escenario medio de la *Proyección* - contienen datos significativos:

- El **litoral andaluz** va a seguir siendo el área con mayor dinamismo demográfico, aumentando su población y su peso sobre el total. **En 2040** habrá 190 mil residentes más en el litoral, alcanzando el **41%** del total de **población andaluza**.
- El **Valle del Guadalquivir** es, y seguirá siendo, el **espacio en el que reside un mayor número de andaluces** hasta el año 2040.
- En conjunto, aunque los dos ámbitos – **Litoral y Valle del Guadalquivir**- ocupan **menos de la mitad del territorio**, en ellos residirá el **82%** de la **población andaluza en el año 2040**.
- Las **serranías** continuarán su proceso de **pérdida de población**: 62 mil personas menos **en 2040** y un **peso relativo del 16%**.
- La población andaluza experimentará un **envejecimiento poblacional** que irá **en aumento**, según el escenario medio contemplado en la Proyección de Población. Así, para **2040**, los **mayores de 65 años** serían un **28,6%** de la **población**, y los mayores de 80 años alcanzarían el 8,4%.
- Por otra parte, la relación entre jubilados y población potencialmente activa se vería considerablemente modificada, pasando de 4 personas adultas activas por cada persona de 65 años o más en 2016, a 2 personas adultas activas por cada persona de 65 años o más en 2040.

Aun así, según se recoge en el **Acuerdo de Formulación** de la **Estrategia frente al Desafío Demográfico en Andalucía, de 2023**, la evolución de la población en Andalucía no es tan preocupante como la de otras Comunidades Autónomas.



Índice de envejecimiento por término municipal.

3.4.1.

Los **cambios demográficos** y la **distribución de la población en el territorio** tienen **impacto económico, ambiental y social** y afectan directamente a la vertebración y cohesión del territorio. Es necesario reflexionar sobre su **incidencia en las políticas públicas** como las sanitarias, de transporte e infraestructuras, políticas sociales y políticas agrícolas y ganaderas, entre otras.

3.4.2.

Reflexionar sobre qué **mecanismos** se deben **impulsar para** promover el **equilibrio demográfico** entre espacios rurales, provincias del interior, montaña y zonas costeras.

3.4.3.

El **reequilibrio demográfico** puede constituir una **gran oportunidad para lograr la sostenibilidad** en sus tres dimensiones: ambiental, económica y social. Los territorios rurales despoblados considerados como **'territorios-problema' pueden ser 'territorios-oportunidad'**. **Los diez ejes de acción definidos en el Plan de Medidas ante el Reto Democrático** estatal pueden ser los referentes, en tanto se aprueba la **Estrategia frente al Desafío Demográfico en Andalucía** para Identificar zonas/criterios de zonificación, que delimiten territorios donde actuar mediante planificación subregional o sectorial, para implementar medidas ad-hoc, y como criterio de apoyo a medidas económicas específicas a establecer desde diferentes administraciones.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE

1. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación del territorio, sería necesario impulsar para favorecer la atracción de talento joven que permita rejuvenecer la población?
2. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación del territorio, sería necesario adoptar para atender las necesidades de la población asociadas a la población de edad avanzada?
3. ¿Qué políticas con incidencia territorial conoce que se vean afectadas directamente por el cambio demográfico?

3.5. CAMBIO CLIMÁTICO

El **cambio climático es uno de los mayores retos a los que la humanidad ha de enfrentarse** de forma coordinada, ya que se trata de un **fenómeno global**.

Tras la sucesión de episodios climáticos: incrementos evidentes de la temperatura, voraces incendios, sequías prolongadas salpicadas por episodios de lluvias torrenciales, aumento de la frecuencia de eventos meteorológicos extremos... **La sociedad se está concienciando sobre la necesidad de actuar frente al reto** que supone el cambio climático.

En el escenario actual, es imprescindible **abordar cambio climático y sus efectos en el territorio**. La LISTA así lo recoge, señalando entre los **finés de la Ordenación del Territorio** contribuir a su **mitigación** y procurar la **adaptación** del territorio a las nuevas condiciones que de este se derivan.

Entre las finalidades del POTA recogidas también en la LISTA, se encuentra lograr que el **territorio sea más resiliente y menos vulnerable ante el cambio climático**, para lo que ha de incluir la definición de las determinaciones territoriales de mitigación de sus efectos y adaptación del territorio a las nuevas condiciones.

Para hacerlo, la ley señala que es necesaria la **coordinación con el Plan Andaluz de Acción por el Clima (PAAC)**, instrumento general de planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la lucha contra el cambio climático.

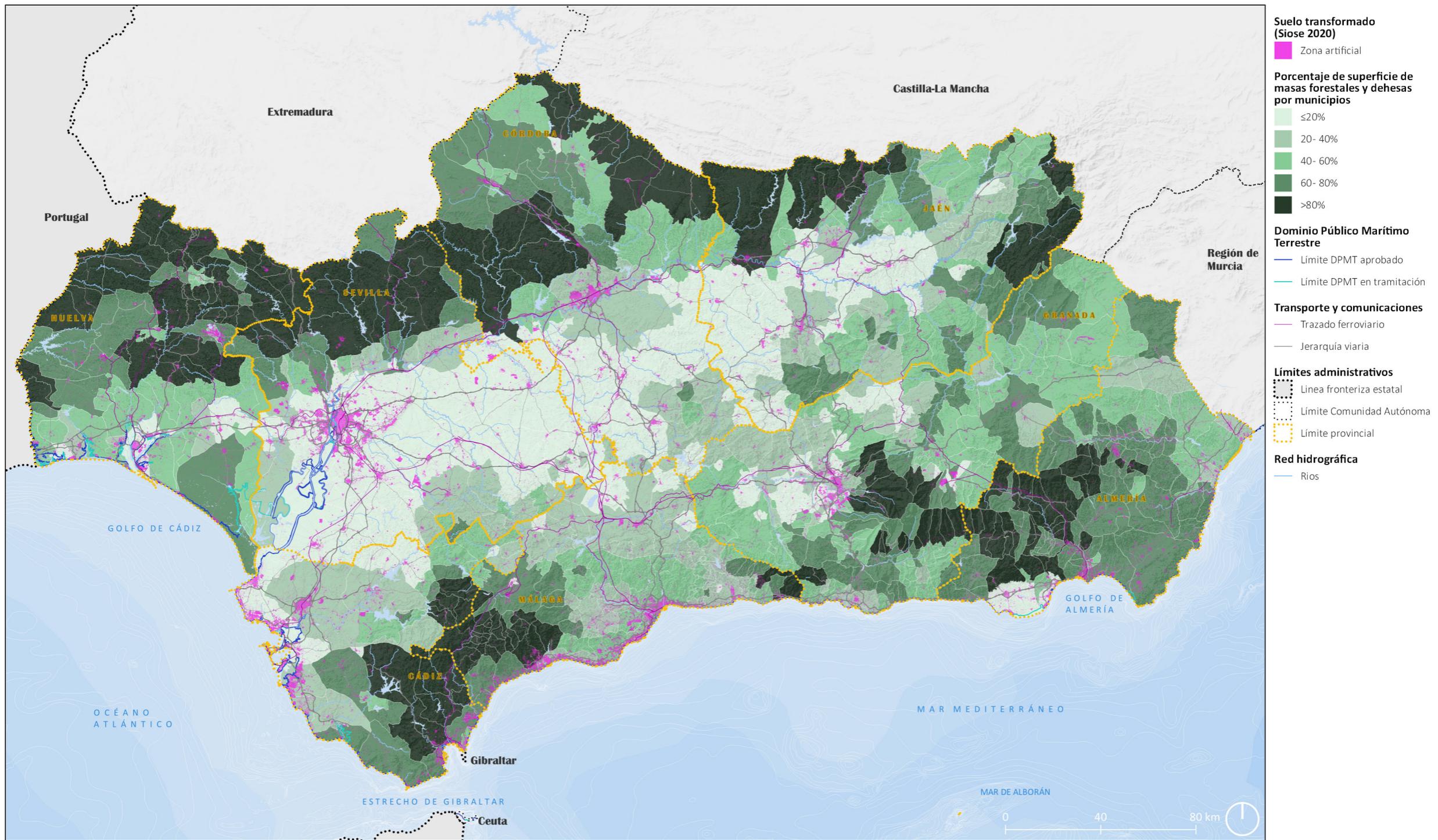
El PAAC considera el **urbanismo y la ordenación del territorio un área estratégica para la adaptación al cambio climático**, y señala que *"la adaptación a este cambio necesita que las medidas a adoptar se adecúen a las características de cada territorio en función del tipo de impactos y de su dimensión específica. De ahí la necesaria inclusión de la consideración territorial como línea estratégica transversal"*.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.5.1.

En línea con lo establecido en el PAAC, es necesario abordar el impacto del cambio climático en la ordenación del territorio, para ello se debe reflexionar sobre los **impactos** relacionados en la **Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático que estimamos guardan una relación más directa con la Ordenación del Territorio, y que afectan al sistema de protección del territorio, a la disponibilidad de recursos y a la distribución de la población en el territorio** entre ellos:

- Inundaciones por lluvias torrenciales e inundación en el litoral por la subida del nivel del mar.
- Afectación del patrimonio natural, servicios ecosistémicos y paisajes por incendios forestales u otros fenómenos asociados al cambio climático.
- Cambios de la disponibilidad de recursos hídricos por sequía



Suelo transformado (SIOSE 2020).

- Procesos de degradación de suelo, erosión y desertificación.
- Cambios en la demanda y en la oferta turística.

Migración poblacional debida al cambio climático.

- Afectación a las actividades económico-productivas y pérdida de empleos.

3.5.2.

En relación con el litoral, el PAAC señala **propuestas de planificación específicas**, entre ellas:

- **Espacios costeros:** definir propuestas metodológicas que faciliten aplicar la componente de cambio climático en sus previsiones y actuaciones.
- **Litoral:** ordenación de espacios libres supralocales en la franja costera como transición entre las infraestructuras verdes y las azules, para adaptar al cambio climático los entornos afectados por la crecida del nivel del mar.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE:

1. ¿Qué buenas prácticas en materia de movilidad, con enfoque territorial, pueden tener un mayor impacto en la reducción de las emisiones que producen el calentamiento global?
2. ¿Qué buenas prácticas pueden contribuir a mejorar la adaptación del territorio andaluz al cambio climático?
3. ¿Qué buenas prácticas en materia de ocupación del litoral, con enfoque territorial, pueden tener un mayor impacto en la reducción de riesgos derivados del calentamiento global?
4. ¿Qué políticas, con incidencia territorial, identificaría como directamente afectadas por el cambio climático?

¹ Son los beneficios que la sociedad obtiene de los ecosistemas.

3.6. RECURSOS HÍDRICOS.

El agua es un **importante recurso natural, elemento esencial para todos los seres vivos** y para los ecosistemas, contribuyendo a la **prestación de servicios ecosistémicos**¹. Estos servicios pueden ser **de provisión**, tales como el agua dulce; **de regulación**, como el control de la erosión de los suelos; o **culturales y lúdicos**, como parte de paisajes o escenario de actividades recreativas.

Asimismo, los recursos hídricos juegan un **importante papel en muchos sectores económicos y productivos**, como la agricultura, la industria, la energía o el turismo, **contribuyendo al bienestar económico y social**.

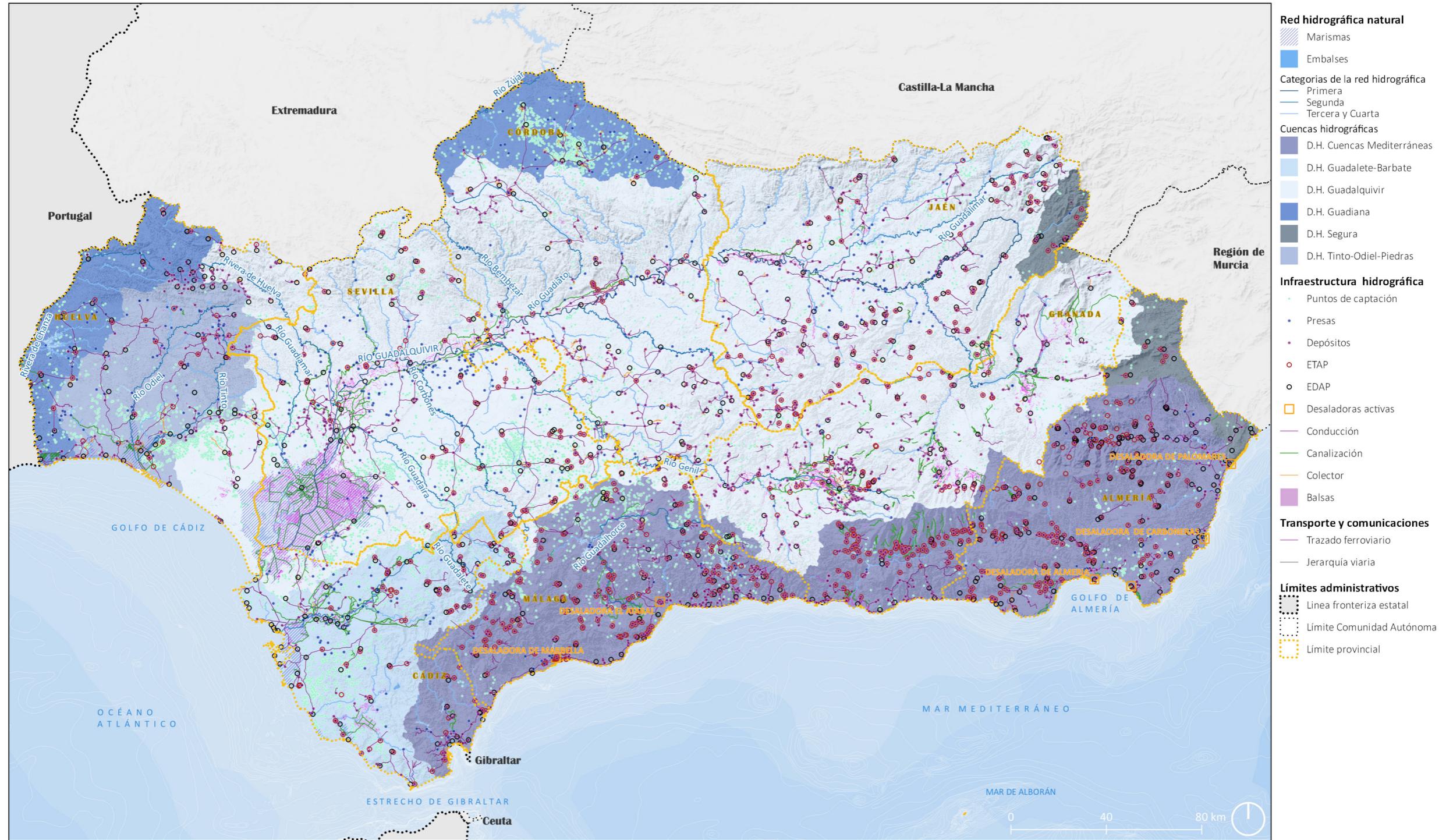
Como reconocen tanto la Directiva Marco del Agua (2000) como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 de la Agenda 2030 (2015) dedicado a "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos", la planificación del uso de este recurso se enfrenta a diferentes **retos** referidos a su **escasez**, el abastecimiento de agua potable a la población, la **depuración** de aguas residuales o la **contaminación de aguas** superficiales y subterráneas.

Además, **Andalucía**, como región mediterránea, sufre especialmente el **carácter irregular de las aportaciones naturales**, lo que obliga a administrar con especial atención este recurso, más aún en un contexto de cambio climático que incrementa la aparición de extremos hídricos como **inundaciones y sequías**. Así, en el marco de lo establecido en los ejes principales del Pacto Andaluz por el Agua, proposición no de ley aprobada por el Pleno del Parlamento el 17 de diciembre de 2020, es necesario plantearse de forma transversal **qué hacer para conseguir, simultáneamente, mantener y mejorar** las cualidades naturales y ambientales de los **ecosistemas acuáticos**, satisfacer las **necesidades sociales** respecto al uso del agua **y hacer que** este recurso **contribuya** en la mayor medida posible **al crecimiento y desarrollo económico** necesario.

El POTA por revisar ya establece diversos objetivos a alcanzar por el Sistema Hidrológico-Hidráulico, entre los que destacan progresar en el uso sostenible del agua, proteger el patrimonio natural o conservar y proteger las funciones ecológicas de los sistemas acuáticos. Además, la **LISTA recoge -como uno de los principios para la ordenación territorial-** la "**utilización racional** de los recursos naturales, desde la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y económica, **en especial de los recursos hídricos**, garantizando la eficiencia territorial de su uso", e igualmente la necesidad de incorporar en el POTA "criterios territoriales básicos para la gestión sostenible del agua".

La planificación hidrológica se realiza para cada demarcación hidrográfica (en Andalucía, las intercomunitarias del Guadalquivir, Guadiana y Segura; y las intracomunitarias de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras) a través de los planes hidrológicos de cuenca y, en coordinación con estos, de los planes de gestión del riesgo de inundación y de los planes especiales de sequía.

Por tanto, el **POTA** revisado debe actuar como **marco de coordinación de todas las políticas hídricas con incidencia en el territorio**, y orientar la gestión del agua hacia estrategias que, mediante un **enfoque integrado**, racionalicen su uso y garanticen su sostenibilidad, al tiempo que prioricen la preservación de su calidad y medidas de innovación y reutilización, e



Red hidrográfica natural.

incorpore a los componentes del sistema hidrológico el enfoque de la infraestructura (verde y) azul.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.6.1

Las funciones ecológicas, económicas, sociales y territoriales del agua exigen que su gestión se plantee, necesariamente, desde la **perspectiva de su uso racional y sostenible**. El aumento de la demanda de agua, la escasez de este recurso y los periodos de sequía -que parece se van a incrementar como consecuencia del cambio climático- aconsejan la exploración de la gestión de los recursos hídricos desde la demanda, la reutilización de aguas y la economía circular.

3.6.2.

Hoy es comúnmente aceptada la idea de que las estrategias en relación con el agua han de dar prioridad a la **gestión de las demandas**. La gestión desde la demanda tiene como finalidad la realización coordinada de un amplio conjunto de actuaciones orientadas a reducir el gasto de agua y a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos hídricos disponibles.

3.6.3.

Dada la escasez de agua, parece necesario incorporar la gestión basada **en emplear el agua de la que se dispone reutilizándola al máximo**, aplicando siempre la óptica de la sostenibilidad y el concepto de economía circular. Asimismo, es necesario adaptar los nuevos desarrollos territoriales a la gestión y uso sostenible de los recursos hídricos.

3.6.4.

La calidad de las aguas superficiales en Andalucía presenta, en determinadas zonas, aspectos a mejorar. A pesar del importante esfuerzo inversor realizado por las diferentes administraciones en infraestructuras de saneamiento y depuración en los últimos años, es necesario **continuar mejorando las infraestructuras de saneamiento y depuración** para disminuir los riesgos de contaminación de masas de agua, especialmente las subterráneas.

3.6.5.

La **incorporación de la infraestructura verde (y azul)** a la planificación territorial contribuiría a respetar el régimen hidrológico, los espacios fluviales y la permeabilidad de los suelos.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE

1. En cuanto a la gestión del agua, en términos de consumo ¿qué medidas, en el ámbito de la planificación territorial, tomaría para favorecer la equidad en nuestro territorio?
2. ¿Qué tipo de actuaciones territoriales implementaría para garantizar el acceso a los recursos hídricos en todo el territorio andaluz?
3. ¿Cómo reduciría el gasto de agua en los sectores productivos propios de nuestro territorio?
4. ¿Qué tipo de técnica y/o instalaciones para una mejor gestión del consumo de recursos hídricos conoce que se apliquen en otras zonas y que podrían ser aplicadas en la planificación territorial en Andalucía?

3.7. LITORAL

La LISTA considera el **litoral** como un **recurso territorial básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía**, y señala como aspecto destacado que su ordenación ha de ser compatible con un **desarrollo sostenible adecuado** y con la **capacidad de acogida del territorio**.

Asimismo, en este ámbito han de adoptarse desde la planificación territorial **medidas** que contribuyan a la **adaptación** y a la **mitigación** del cambio climático.

Al **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**, la LISTA le encomienda la inclusión de **criterios territoriales básicos para la ordenación del espacio litoral**. Y reserva para la planificación territorial subregional las determinaciones específicas para la protección del litoral, si bien el POTa actuará supletoriamente en ausencia de planificación subregional.

El litoral **es uno de los espacios geográficos que contribuyen a la identidad territorial de Andalucía por su gran extensión con presencia en cinco provincias** -entre el Atlántico y el Mediterráneo- y su gran variedad de paisajes, ecosistemas, geodiversidad y biodiversidad.

En este territorio **confluyen una variada gama de usos y actividades económicas** -estacionales o no- como la agricultura intensiva, el turismo y la industria, entre otros. Por ello nos encontramos con un **espacio polifuncional asentado en un medio frágil y vulnerable ante el cambio climático**.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.7.1

Es necesario reflexionar sobre la **capacidad de acogida del territorio** en el ámbito litoral, identificando los usos y actividades que consumen más recursos, entre ellos el suelo, con el objetivo de determinar las pautas de localización más adecuadas a las características de cada zona.

3.7.2.

La convivencia de una elevada presión poblacional y la diversidad de usos y actividades en un espacio económico muy dinámico hace que sean necesarios **criterios básicos de ordenación** que **posteriormente desarrollarán la planificación subregional y la urbanística**, por ello es necesario **reflexionar** sobre cuál es el **"límite" al que la Revisión del POTa puede descender** en estos criterios.

3.7.3.

La **fragilidad y dinamismo del espacio litoral y las amenazas que pesan sobre él** a causa de procesos como la contaminación de las aguas litorales, la pérdida de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos, la degradación de hábitats naturales y pérdida de la biodiversidad, agotamiento de los recursos vivos marinos, homogeneización del paisaje, y

la vulnerabilidad frente al cambio climático, han generado grandes incertidumbres sobre su evolución. Ante ello **es preciso reflexionar, desde la sostenibilidad, sobre cómo actuar para revertir los procesos naturales y antrópicos que le afectan**.

3.7.4.

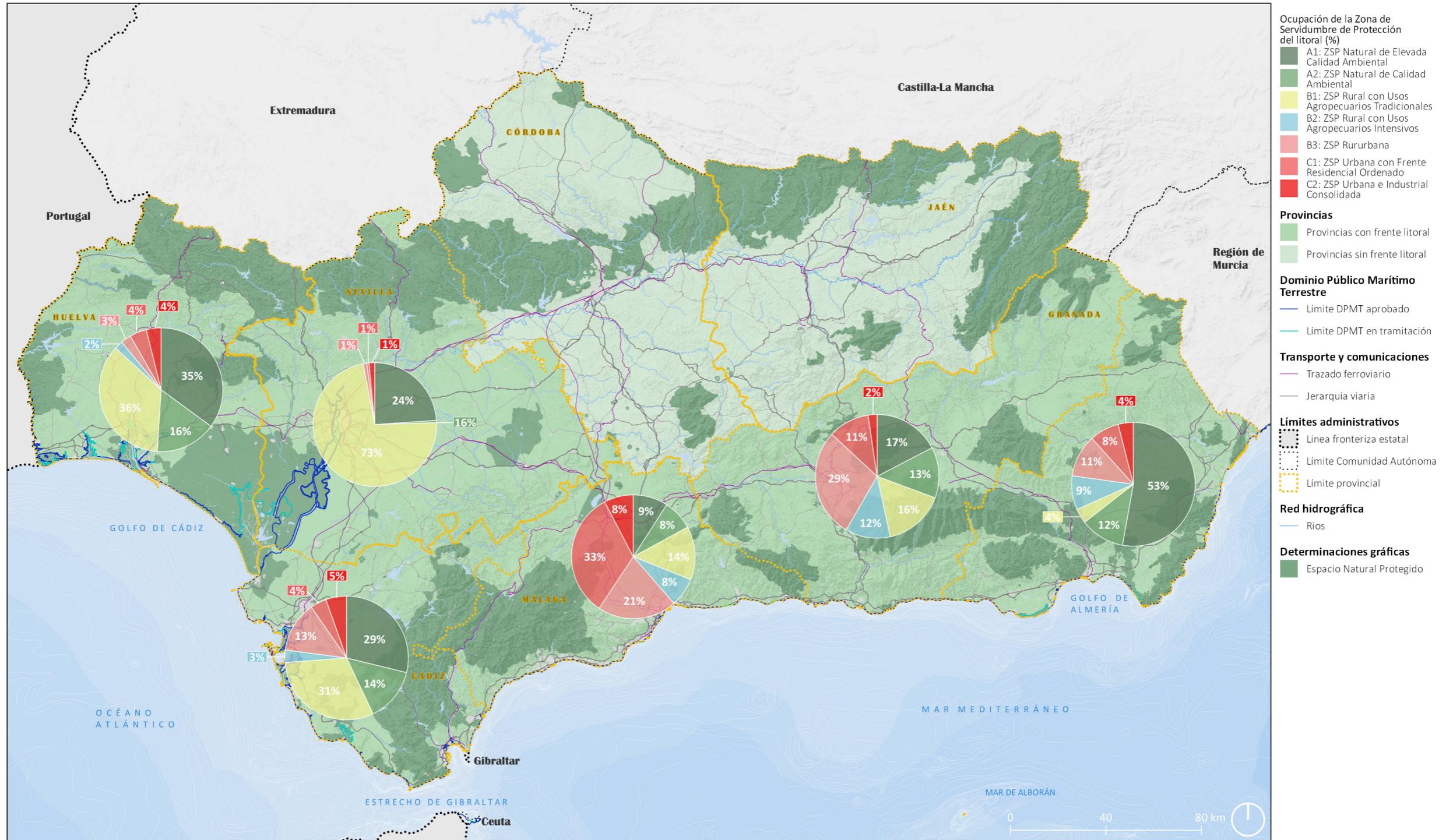
En el **litoral atlántico** y en el **mediterráneo** destacan algunos ámbitos económicos emergentes a causa de sus dedicaciones agrícolas, turísticas o urbanas. Es necesario pensar en cómo **pueden servir de palanca para el desarrollo de otros ámbitos cercanos con menor desarrollo económico y tendencia a la despoblación**. En tal sentido pueden explorarse, con vistas a su potenciación, las relaciones entre el sector central de la depresión del Guadalquivir y el litoral mediterráneo.

3.7.5.

El **litoral mediterráneo**, el más poblado y dinámico, se ha convertido en un **continuo urbano** sobre el que hay que reflexionar para determinar qué **dotaciones y estructuras de relación necesita para facilitar su funcionamiento integrado**.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE:

1. ¿Qué oportunidades tiene el litoral andaluz para un desarrollo sostenible?
2. ¿Qué directrices sobre el litoral consideras prioritarias adoptar en la Revisión del POTa?
3. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación del territorio, se podrían adoptar para mejorar los espacios urbanos en el ámbito litoral?
4. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación del territorio, se podrían adoptar para equilibrar los flujos turísticos interior/litoral?



Ocupación de la zona de servidumbre de protección del litoral.

3.8. PAISAJE, PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL

Andalucía es una de las regiones de Europa que cuenta con una mayor cantidad de recursos patrimoniales, tanto culturales como naturales y paisajísticos.

La contribución al desarrollo sostenible de estos elementos es puesta de relieve por la **Agenda 2030 de la ONU**, aprobada en 2015, que incluye dentro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, 'Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles'. Meta que señala la necesidad de **"redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo"**.

El paisaje es entendido, según el **Convenio Europeo de Paisaje**, como cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales, humanos o de ambos.

En el año 2012, y dando cumplimiento a dicho Convenio, se aprobó la **Estrategia de Paisaje de Andalucía**, que estableció dos grandes metas: **integrar el paisaje en todas las políticas sectoriales de la Junta de Andalucía** y la formación de un Pacto por el Paisaje en Andalucía.

La **Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía** (RENPA) recoge el Patrimonio Natural que cuenta con algún régimen de especial protección según la legislación nacional, autonómica, europea o internacional. Esta red cuenta con más de 300 espacios naturales protegidos que se distribuyen por todo el territorio andaluz y ocupa una superficie total que se aproxima a los 3.000.000 de hectáreas, siendo una de las redes más ricas y diversas de la UE.

La Ley 14/2007, de 26 de Noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, define el Patrimonio Histórico Andaluz de una manera amplia, englobando a "todos los bienes la cultura, materiales e inmateriales, en cuanto se encuentren en Andalucía y revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial para la Comunidad Autónoma, incluidas las particularidades lingüísticas."

Además, la Ley resalta la fuerte relación del patrimonio con el territorio y crea la figura "Zona Patrimonial" que se constituye como un conjunto de bienes culturales diacrónicos, paisajísticos y ambientales. Otro conjunto de bienes con amplia presencia territorial lo constituye el patrimonio arqueológico, que nos desvela patrones de la implantación histórica de muchos usos y actividades y puede aportarnos claves sobre la implantación histórica de usos y actividades que nos revelan la vocación de muchos suelos.

Por todo lo anterior, la **Ley 7/2021**, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) insta a incorporar en la Ordenación Territorial el **principio de viabilidad ambiental y paisajística**, y considera que el **patrimonio natural, cultural y paisajístico**, ha de ser **preservado y puesto en valor**, pues son **componentes básicos de la estructura territorial y recursos para el desarrollo** local y regional.

La Ley recoge también que el **POTA** debe **incluir** los **criterios territoriales básicos** tanto para la **gestión de los recursos naturales**, como para la **preservación y puesta en valor** del **patrimonio cultural, natural, paisajístico y arquitectónico**. Respecto al **paisaje**, debido a su **carácter transversal**, la LISTA señala que **deberá ser tenido en cuenta** en todas las **políticas sectoriales**, incluidos los **planes territoriales**.

Inciendo en la idea de que **preservar el patrimonio natural y restaurar los ecosistemas y paisajes dañados son elementos clave para la cohesión y la sostenibilidad del territorio** y reforzar la **resiliencia frente al cambio climático**, la Comisión Europea ha propuesto una **Ley de Restauración de la Naturaleza**, en el marco del Pacto Verde Europeo. Una vez **aprobada y traspuestas a la legislación española las directrices** de índole territorial que establezca, **habrán de ser consideradas en la planificación territorial**.

Todos estos recursos, el paisaje, el patrimonio natural y el cultural, deben integrarse en el POTA en Revisión en una red territorial, compuesta, en principio, por:

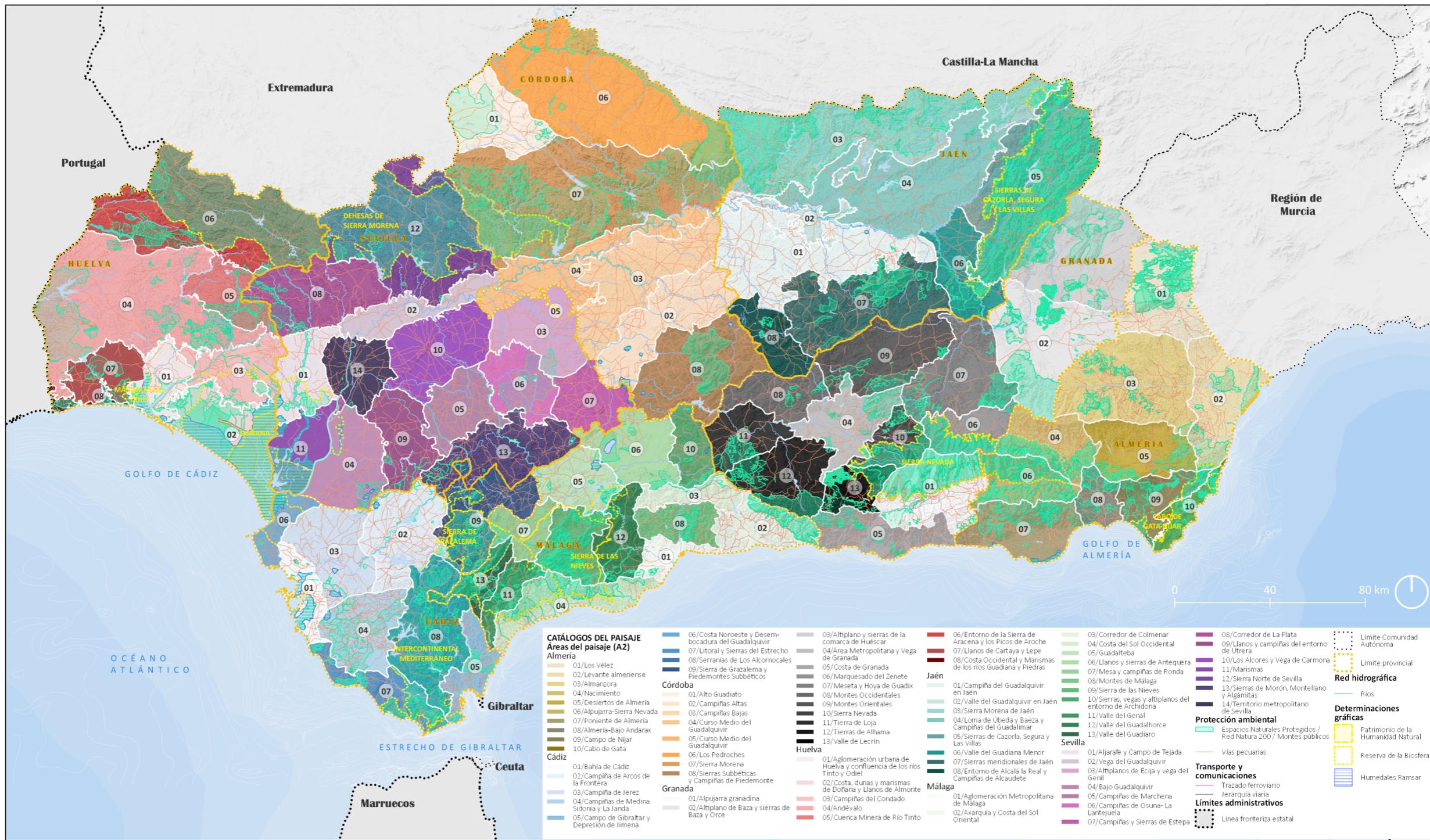
- a) Los espacios naturales protegidos y bienes culturales protegidos por figuras internacionales.
- b) La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.
- c) Los espacios incluidos en el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial o, en su caso, los suelos rústicos calificados de especial protección por el planeamiento territorial o urbanístico.
- d) Las zonas que constituyen el dominio público hidráulico y marítimo terrestre.
- e) Las vías pecuarias y otros «camino naturales».
- f) Los inventarios de georrecursos y de humedales.
- g) Ciudades históricas protegidas como Conjuntos Históricos.
- h) Otras Ciudades históricas no protegidas pero equivalentes en valores a los Conjuntos Históricos.
- i) Patrimonio inmueble con categoría de BIC o inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- j) Otros yacimientos arqueológicos y elementos del patrimonio cultural (hábitats de cuevas, arquitectura popular, etc.)."

Asimismo, el POTA conforma una serie de redes patrimoniales desde las que crear mecanismos de cooperación para la gestión patrimonial, entre las que se encuentran diferentes tipos de redes de ciudades patrimoniales de Andalucía y redes temáticas.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.8.1

La Revisión del POTA es una oportunidad para analizar el **estado actual del Sistema Patrimonial Territorial**, su **protección, gestión e integración territorial**, su conectividad mediante infraestructuras verdes, y su **continuidad** con las zonas limítrofes de Andalucía.



Catálogos del paisaje.

3.8.2.

Asimismo, es necesario evaluar sus **necesidades y las oportunidades** que ofrece un recurso territorial de primer orden, indisoluble, formado por el patrimonio y el paisaje, clave para lograr una Andalucía sostenible que refuerce el desarrollo social y económico y que contribuya a la cohesión y **preservación de su identidad territorial**.

3.8.3

Es preciso **estudiar, valorar y dar a conocer** los **servicios ecosistémicos** que el patrimonio natural presta a la sociedad para que sean valorados adecuadamente y contribuyan al desarrollo sostenible operando a favor de su preservación. Es fundamental la reflexión en torno a la **coordinación entre las políticas ambientales, las estrategias de infraestructura verde y las relacionadas con la planificación territorial y urbanística**.

3.8.4

Las **ciudades medias andaluzas** se distribuyen regionalmente de manera equilibrada y **configuran territorios compactos y de amplia riqueza patrimonial**. Este **importante patrimonio territorial** debe ser **objeto de reflexión para que sea potenciado y contribuya al desarrollo sostenible**, que ayude a contrarrestar desequilibrios poblacionales y evite la polarización y la degradación del rico patrimonio cultural, natural y paisajístico que atesoran.

3.8.5.

Es primordial **explorar modelos de desarrollo basados en un crecimiento endógeno, utilizando de manera sostenible sus recursos patrimoniales naturales, culturales y paisajísticos**, apoyándose en la **innovación tecnológica y la digitalización**.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE:

1. ¿Qué oportunidades tiene Andalucía, en términos territoriales, para lograr una infraestructura verde que articule todo el territorio y mejore la calidad de vida? ¿Qué medidas tomaría pa-ra aprovechar ese potencial territorial?
2. ¿Qué programas o políticas territoriales podrían implementarse para dar usos sostenibles a la infraestructura verde?
3. ¿Qué amenazas, que puedan ser atendidas desde la planificación territorial, considera que pueden tener los entornos de interés natural y paisajístico?
4. ¿Qué áreas con valores naturales, ecosistémicos o de conectividad ecológica consideras in-suficientemente preservadas que debería ser objeto de atención en la planificación territorial?

3.9. RECURSOS TURÍSTICOS

Como establece la Exposición de Motivos de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, "El turismo se configura como la **actividad del sector servicios que mayores repercusiones, en términos de renta y empleo, genera en Andalucía**, constituyendo un **recurso de primer orden** que se encuentra en constante dinamismo y siendo, durante las últimas décadas, una de las principales palancas dinamizadoras de nuestro crecimiento y desarrollo socioeconómico".

En ese sentido, de acuerdo con datos del Balance del año turístico de Andalucía para 2021 (Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, 2022), **los ingresos por turismo representan el 6,5% del PIB** – con el carácter singular que tuvo el citado año para el turismo a causa de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 – y la actividad turística tiene un efecto multiplicador de 1,52, lo que quiere decir que por cada euro que consume la demanda turística, la economía produce por valor de un euro y 52 céntimos.

Determinados recursos naturales como la elevada radiación solar y la suavidad térmica invernal y la variedad y riqueza de recursos patrimoniales, tanto desde el punto de vista natural como cultural -como atestiguan las figuras de protección a nivel internacional, nacional y autonómico- hacen de Andalucía un referente en cuanto recursos turísticos se refiere.

No obstante, **el desarrollo turístico deja una huella territorial** en forma de urbanizaciones de segunda residencia, infraestructuras de transporte o redes de abastecimiento y saneamiento que demanda la población flotante.

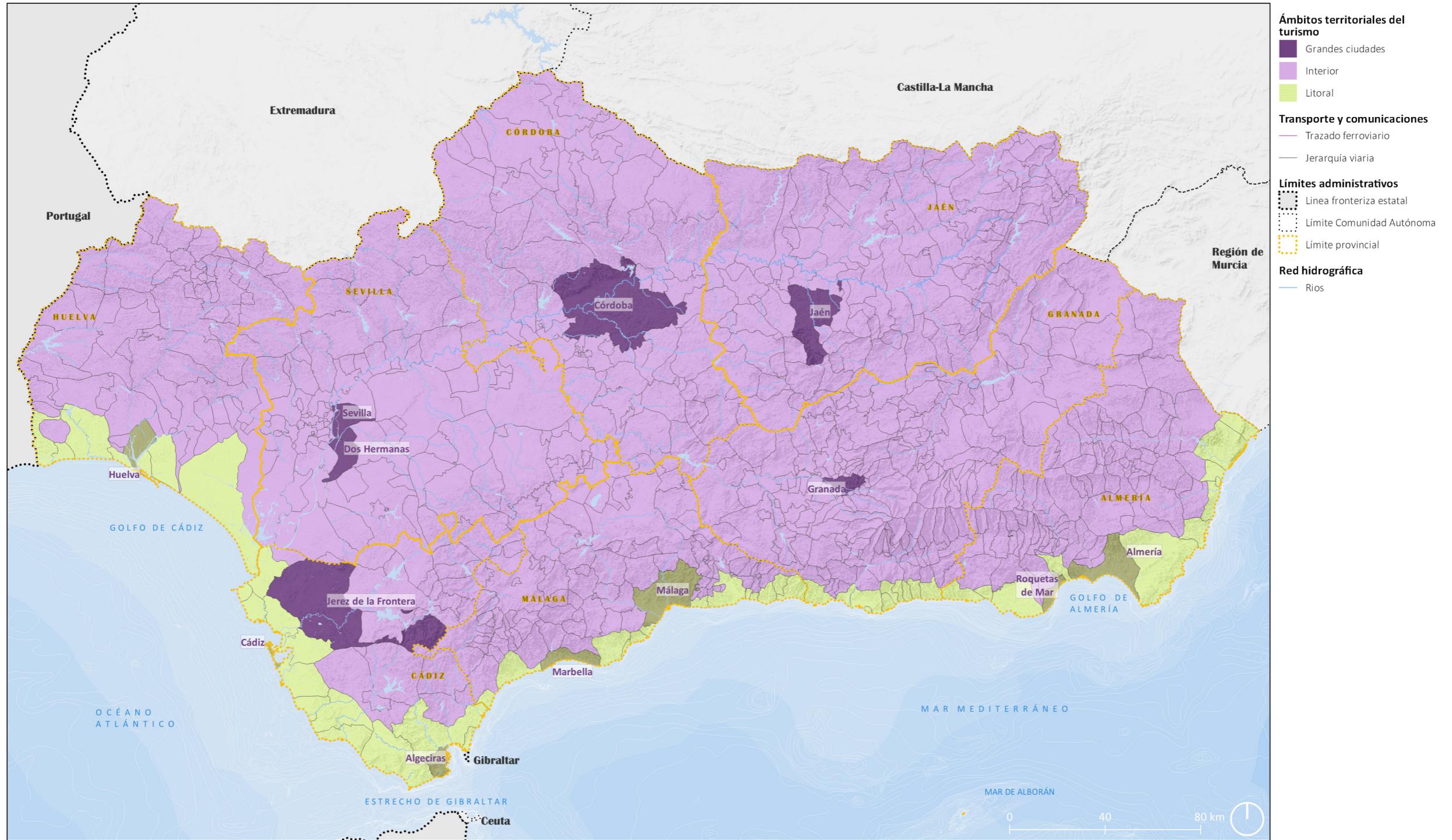
La **concentración de la actividad turística en espacios tensionados** por la localización de otros usos (residenciales, agricultura intensiva) o su ubicación mayoritaria en ámbitos de especial sensibilidad ecológica, deviene en la necesidad de definir y planificar un modelo turístico que garantice tanto su viabilidad como su sostenibilidad, de forma compatible con la capacidad de acogida del territorio y con la calidad de vida de los residentes.

El **Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía**, instrumento básico de planificación en materia de turismo, tiene entre sus cometidos delimitar ámbitos territoriales homogéneos para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas, así como los criterios básicos para su desarrollo turístico sostenible. Así, el Plan META 2027, considerando umbrales demográficos y rasgos socioeconómicos y patrimoniales homogéneos, señala tres grandes dominios turísticos:

- Litoral (términos municipales en contacto con el mar).
- Interior.
- Grandes ciudades (municipios con población de derecho > a 100.000 hab.).

Además, la Ley 13/2011 incorpora otros instrumentos para la ordenación de los recursos turísticos, con los que -de acuerdo con la Exposición de Motivos de la citada Ley- "será posible establecer políticas turísticas diferenciadas y sostenibles para los distintos territorios de que se compone Andalucía y para los diferentes segmentos que conforman el sistema turístico regional". Entre estas estrategias destacan:

- Los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, en los ámbitos territoriales establecidos por el Plan General del Turismo;



Ámbitos territoriales del turismo.

- Los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, tramitados a solicitud de los Ayuntamientos en aquellos municipios de más de 100.000 habitantes;
- La figura de Municipio Turístico de Andalucía, para aquellos que no superando su población de derecho los 100.000 habitantes, necesiten reforzar los servicios públicos con incidencia turística prestados durante los periodos de mayor afluencia turística.

Para dar cumplimiento a la finalidad del **Plan META 2027** – dirigida a **fortalecer la oferta turística andaluza a través de su cualificación y diversificación**, de forma que se alcance una mejor distribución de los flujos turísticos que permita reducir la estacionalidad y alcanzar una mayor cohesión territorial, la **Revisión del POTA**, como marco de coordinación de políticas sectoriales, constituye una **oportunidad para definir estrategias de complementariedad entre diferentes dominios turísticos**, con el fin de **generar sinergias** entre unidades territoriales y, como fin último, la cohesión del territorio.

Por su parte, la **Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático** y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía define los **cambios en la demanda y en la oferta turística como uno de los principales impactos del cambio climático**, de manera que tanto la Ley 8/2018 como el Plan Andaluz de Acción por el Clima (PAAC) identifican al **turismo como área estratégica para la adaptación al cambio climático**.

Así, el **PAAC propone diversas líneas estratégicas para la adaptación**, entre las que destacan “AK2. Adaptación de los recursos turísticos a los efectos del cambio climático” o “AK3. Incrementar la resiliencia del sector turístico andaluz reformulando el modelo turístico vigente, hacia otros más sostenibles y mejor adaptados a los impactos del cambio climático.”

Siguiendo la caracterización de los principales ámbitos turísticos de Andalucía del Plan META 2027, se plantean reflexiones en torno al ámbito litoral, el interior de Andalucía y el turismo en las grandes ciudades.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.9.1

En el **litoral**, con el fin de atenuar los **efectos del cambio climático** sobre los recursos, los ecosistemas naturales y las áreas urbanas costeras, se plantea la necesidad de abordar un **nuevo escenario con un modelo más sostenible**, donde prime la **calidad de los servicios** y se estudie la **capacidad de acogida de los territorios**.

3.9.2.

El **interior de Andalucía** constituye un **ámbito con un gran potencial para la actividad turística**, especialmente por sus recursos naturales y culturales. Es un ámbito clave para **reducir la estacionalidad del turismo** y generar riqueza económica y empleo, que puede contribuir a reequilibrar los flujos turísticos que pueden convertirse en una **oportunidad para revertir el proceso de despoblación** al generar actividad económica. Actividades como el ecoturismo, el astroturismo, el geoturismo o el cicloturismo, ofrecen numerosas alternativas para el despegue económico.

3.9.3.

El **turismo en las grandes ciudades** revitaliza las economías urbanas y contribuye a reducir la estacionalidad turística en la Comunidad, si bien se advierte en los últimos años que se comienzan a generar procesos de **polarización turística en grandes centros urbanos**, que se asocian además a fenómenos de **gentrificación y desequilibrios en el mercado inmobiliario**, con efectos directos en los precios y en disponibilidad de vivienda para la población residente.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE:

1. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación territorial, sería necesario impulsar para favorecer la atracción de un turismo de calidad y de bajo impacto en el entorno?
2. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación territorial, se podrían adoptar para equilibrar los flujos turísticos entre el litoral y el interior?
3. ¿Considera que un aumento permanente de flujos turísticos puede contribuir, en un escenario futuro, a la falta de alternativas en otros sectores económicos?
4. ¿Qué equipamientos estima necesario incluir en la planificación territorial para desestacionalizar y diversificar el turismo?



3.10. TERRITORIO ANDALUZ Y ESCENARIO GLOBAL

La LISTA señala como uno de los fines de la ordenación territorial propiciar la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través del sistema intermodal de transportes y el sistema de telecomunicación. La articulación exterior tiene también un componente no material, vinculado al papel que puede asumir el territorio andaluz en el contexto de un mundo globalizado.

Andalucía debe explorar cómo articular su territorio para **integrarse en la economía globalizada**, haciendo valer su **posición estratégica, geográfica** en cuanto a que es **punto entre Europa y África**, e **histórica** en cuanto a su **conexión con Iberoamérica**.

Esta integración debe contribuir a **acelerar los procesos de convergencia** con el resto de las **regiones europeas**, a lo que puede contribuir el **fomento de la integración en redes de cooperación y desarrollo territoriales de ámbito comunitario**.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.10.1.

Es necesario reflexionar sobre los **mecanismos** para **potenciar el papel** que corresponde a **Andalucía** en las **políticas transfronterizas** y en las de **redes transeuropeas**; particularmente en la **articulación** entre el **Arco Mediterráneo** y el **Arco Atlántico** y con el **norte de África**, en donde nuestra vecindad se convierte en una virtualidad para el conjunto de la Unión Europea.

3.10.2.

Se deben explorar las **herramientas** para **estrechar las relaciones de cooperación y coordinación y mejorar las conexiones** con las **Comunidades Autónomas contiguas o de nuestro ámbito**, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Canarias; las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las **regiones limítrofes portuguesas**, Algarve y Alentejo. Particular interés tiene la **colaboración** en la finalidad de **integración conjunta del territorio en las redes transeuropeas de transportes**.

3.10.3.

Las **conexiones e infraestructuras del Campo de Gibraltar** juegan un papel especialmente relevante como redes articuladoras de continentes y mares distintos, por lo que es necesario **explorar su entendimiento como elemento singular** debido a su especial significación internacional, contando con el puerto de Algeciras como elemento de especial significación a integrar en las redes transeuropeas.

3.10.4.

En cuanto al **enlace fijo Europa-África**, más allá de la obra de ingeniería que nunca ha superado el carácter de proyecto, también **incluye estudios, relaciones e instalaciones de diversa naturaleza en una y otra margen del Estrecho**, en los que debe tener un papel destacado el territorio andaluz. Para dichas tareas e iniciativas la **Junta de Andalucía** debería explorar **elementos de gobernanza para lograr la representación más adecuada** en los **organismos** estatales y comunitarios, existentes o de nueva creación, que se ocupen de las **relaciones Europa-África y España-Marruecos**.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE:

1. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación territorial, podrían implementarse actualmente para mejorar la posición de Andalucía en el escenario transfronterizo?
2. ¿Qué medidas, en el ámbito de la planificación territorial, se podrían impulsar para favorecer el papel logístico de Andalucía respecto a las comunidades autónomas limítrofes?

3.11. GOBERNANZA TERRITORIAL Y CULTURA PARTICIPATIVA.

La Revisión del **POTA** tiene como finalidad diseñar un instrumento que actúe como **marco de coordinación** para las actuaciones territoriales de los actores, públicos y privados, que solapan en el vasto y diverso territorio de Andalucía. Este marco de coordinación sólo **desplegará toda su potencialidad si** comprende tanto el diseño del Plan como su posterior gestión e implementación, y para conseguirlo es necesario establecer **instrumentos de gobernanza**.

Entendemos la **gobernanza** como el **conjunto de instrumentos o espacios de cooperación a través de los cuales se conectan esfuerzos para lograr resultados compartidos**.

Estas premisas se materializan en el artículo 4 de la LISTA, que recoge el **principio general de gobernanza en la toma de decisiones para la planificación territorial**: *"se fomentará la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas y los diferentes actores de la sociedad civil y del sector privado, así como la transparencia y datos abiertos"*.

En esta línea, el artículo 41 de la LISTA señala que en el **procedimiento de elaboración del POTA se garantizará la participación de las Administraciones Públicas y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, así como de los distintos actores interesados mediante procesos de gobernanza**.

Luego, en el momento en el que se enmarca este documento de reflexión, debemos pensar en la **gobernanza en cuanto a la participación en la elaboración del Plan y en cuanto a los instrumentos y mecanismos a implementar** en el POTA **para** lograr una **gestión compartida**.

En cuanto a la implementación de **instrumentos** y mecanismos para una **gestión compartida**, la **vivienda pública en los ámbitos metropolitanos** puede ser una de las **áreas a explorar**. Se trata de espacios caracterizados por la alta densidad, la complejidad funcional y espacial y la interdependencia entre núcleos, que conforman la que ha venido a denominarse "ciudad real", que no entiende de límites administrativos. En ellos, el problema de la vivienda presenta características comunes: precios elevados, falta de vivienda asequible y procesos de segregación urbana y alimentan el crecimiento de las segundas coronas metropolitanas haciendo el territorio cada vez menos sostenible.

ÁMBITOS DE REFLEXIÓN

3.11.1.

No debemos obviar que la complejidad del territorio y la pluralidad de miradas a incorporar, desde las técnicas hasta las que aportan experiencias y preocupaciones, puede conducirnos a pensar en **articulaciones de gobernanza** complejas y rígidas, si bien parece más adecuado **explorar formas flexibles y basadas en la innovación**, que permitan adaptarse a las múltiples variables territoriales, circunstancias y actores que pueden intervenir en las diferentes acciones a implementar.

Así las soluciones serán diferentes si se trata de aglomeraciones urbanas con funcionamiento supralocal, o de municipios medianos y pequeños. Entre las herramientas a implementar puede optarse, entre otras, por consorcios, asociaciones, redes de cooperación o la integración en otras existentes de ámbito regional, europeo o internacional, que pueden tener múltiples finalidades como la gestión o prestación de servicios, el fomento del desarrollo económico, o articulación de políticas supralocales de vivienda, entre otros.

3.11.2.

Es necesario reflexionar sobre cómo los **mecanismos flexibles de Gobernanza en las áreas metropolitanas** pueden ayudar a **buscar soluciones compartidas al problema de la vivienda en estos ámbitos**, desde una óptica territorial que comprenda también otros aspectos asociados, como la fragmentación urbana, la movilidad o la gestión de los suministros básicos.

3.11.3.

La Revisión del POTA es también una oportunidad para impulsar en la sociedad andaluza la **cultura territorial**. Los procesos participativos pueden **contribuir a identificar y transmitir los valores naturales y culturales asociados a la diversa identidad territorial andaluza**. Para su conocimiento completo, los resultados obtenidos se complementarían con otras herramientas que posibiliten el más amplio conocimiento del territorio, en forma de estadísticas, cartografía y actividades de investigación científica, todo ello con la finalidad de **explorar mecanismos para incorporar los valores de la identidad territorial andaluza al Modelo Territorial**.

Algunas PREGUNTAS PARA EL DEBATE:

1. ¿Qué mecanismos de participación sería necesario impulsar para favorecer los debates públicos en la planificación del territorio?
2. ¿Qué medidas se podrían implantar para mejorar la información y la difusión de información territorial y urbanística que contribuyeran a reforzar los vínculos de la población con el territorio?
3. ¿Qué elementos del POTA vigente son los más significativos en la construcción del modelo territorial andaluz?

