



III. EL ÁREA DE SEVILLA EN EL CONTEXTO REGIONAL

1. SITUACIÓN DEL ÁREA DE SEVILLA EN EL TERRITORIO REGIONAL	III. 3
2. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL: UN CONTEXTO DE REFERENCIA.BASES Y ESTRATEGIAS DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA	III. 4
2.1. LOS OBJETIVOS GENERALES	III. 4
2.2. EL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	III. 4
• Los ejes principales de organización urbana de Andalucía	III. 5
• Las áreas urbanas	III. 6
• Las infraestructuras de relación de las áreas urbanas	III. 7
• Los procesos de desarrollo urbano en las áreas urbanas	III. 7
• Conclusiones del diagnóstico territorial de Andalucía	III. 8
2.3. EL MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA PROPUESTO EN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA	III. 9
• Alcance y finalidad del modelo	III. 9
• Principios orientadores del modelo territorial de Andalucía	III. 9
• Componentes estructurales del modelo territorial de Andalucía:	III. 9
2.4. ESTRATEGIAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL	III. 12
• Estrategias relativas al sistema de ciudades	III. 13
• Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje	III. 16
• Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas	III. 17
• Estrategias relativas a la integración exterior de Andalucía	III. 18

III. EL ÁREA DE SEVILLA EN EL CONTEXTO REGIONAL

1. SITUACIÓN DEL ÁREA DE SEVILLA EN EL TERRITORIO REGIONAL

El área de Sevilla es la clave de arco del sistema regional de asentamientos de la Depresión del Guadalquivir.

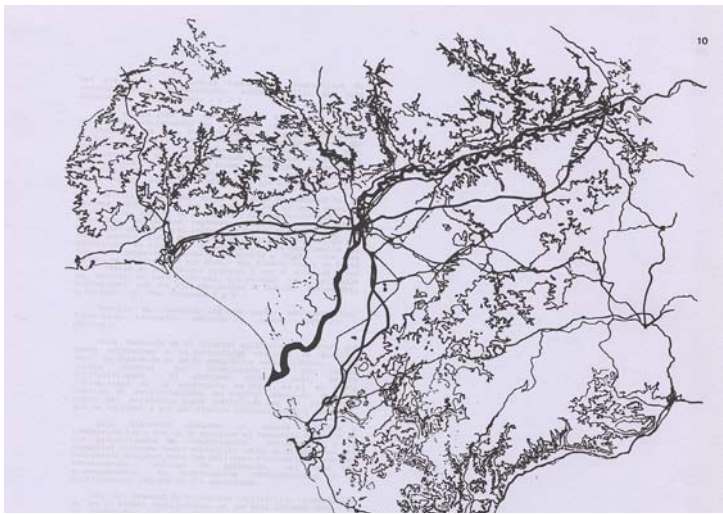
La inflexión y apertura del Valle del Guadalquivir desde Sevilla hacia el mar, y la tardía desecación del lago Ligustino (hoy área de marismas de Sevilla, Cádiz y Huelva), bifurcan en Sevilla estos recorridos hacia los puertos de Huelva y Cádiz, confiriendo a la primera una posición estratégica de cruce de ejes primarios - el último vado antes de la desembocadura del río- y de ciudad portuaria o costa interior. Este esquema, consolidado desde época romana, resulta determinante en la hegemonía regional ejercida por Sevilla desde que, tras el Descubrimiento, se convierte en cabecera de puente del intercambio transoceánico, centro comercial y financiero que le confiere su primacía regional moderna.

El potente eje SO-NE, formado originariamente por el tramo de río navegable hasta Sevilla y las trazas del ferrocarril y viario paralelos al río, ha configurado una sólida estructura incorporada como parte de las principales líneas de comunicación nacional, que mantienen como directriz la orientación SO-NE (río navegable y ferrocarril) aunque en el viario planteará un desplazamiento paralelo más alejado del cauce de directriz más clara y contundente (Alcalá, Carmona, Écija, o Utrera).

La centralidad de Sevilla en el sistema ha de entenderse precisamente en relación con la estructura polinucleada de éste.

Sevilla no es el centro de gravedad de un sistema radial en el que el resto de los núcleos gravitan hacia ella, pero sí es el nodo del sistema cruciforme de la Depresión del Guadalquivir -subsistema regional principal- y, en un ámbito más reducido, del área triangular Huelva-Sevilla-Cádiz, de cuya concentración de población y actividad Sevilla se constituye en cabecera. Su posición en la confluencia de los dos potentes corredores de Huelva y Cádiz -los dos lados de un triángulo sin base- sus dimensiones y su papel como centro de intercambio regional y con el exterior, hacen de Sevilla el foco principal, articulador del territorio subregional con los ejes nacionales de Madrid, Extremadura y Portugal.

Sevilla se consolida así como centro administrativo, financiero, terciario, mercado y centro simbólico y cultural, y su designación como capital de la Comunidad Autónoma de Andalucía vino a aumentar su área de influencia en relación con la prestación de los servicios administrativos que, hasta la descentralización de competencias desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas, se ejercían en Madrid.



En la construcción de la aglomeración sevillana ha sido decisivo el papel desempeñado por el Estado y la actuación pública. Las grandes obras de infraestructura realizadas en la Sevilla del XIX ya sirvieron para activar el papel de la ciudad como centro económico y de comunicaciones del sur de la península. El control del río, la construcción del nuevo puerto y la instalación del ferrocarril fueron acompañadas, a lo largo de la primera mitad del s. XX, por las numerosas obras de defensa contra las inundaciones, construcción de vivienda pública o gestión de suelo, y más recientemente, la Corta de Cartuja y la Exposición Universal de 1992, proyecto que fue determinante para impulsar la modernización de la infraestructura territorial. La remodelación ferroviaria, con la incorporación del Tren de Alta Velocidad, las nuevas instalaciones aeroportuarias, o el Parque Tecnológico, son actuaciones que adelantan el futuro de esta aglomeración. Un área urbana que debe entenderse en el marco de una región dinámica en la que se anuncian cambios que pueden afectar al papel de las ciudades en el territorio regional.

2. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL: UN CONTEXTO DE REFERENCIA.
BASES Y ESTRATEGIAS DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

En el contexto regional, las variables que debe considerar el nuevo Plan General, en buena medida, han de venir dadas desde los objetivos de la planificación y de la ordenación del territorio: Avance del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), materializado en el Documento de Bases y Estrategias, aprobado por el Consejo de Gobierno de Andalucía, mediante Decreto 103/1999.

2.1. LOS OBJETIVOS GENERALES

Una vez culminado el proceso de construcción de Andalucía como espacio político, la Comunidad Autónoma ha seguido avanzando en su construcción como espacio social y económico a través del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuyo Avance lo constituyen las Bases y Estrategias, documento que adquiere el carácter estratégico que le otorga la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la conformación de un territorio cohesionado, que ampare y promueva un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

El **territorio como factor de desarrollo** es uno de los ejes nucleares del Plan, que apuesta por la extensión de los procesos y mecanismos de cooperación a todos los ámbitos de la actuación pública, en la línea de avanzar en la coherencia y eficacia de las políticas sectoriales con incidencia en el espacio geográfico andaluz. La **cooperación entre la ordenación del territorio y la política económica, entre las ciudades, entre las administraciones y los agentes económicos y sociales**, son instrumentos eficaces para equipar a un espacio físico, económico y social aún infradotado y para afrontar con garantías, y desde las condiciones diferenciales de Andalucía, los retos y oportunidades de una creciente competitividad.

El **desarrollo sostenible**, una aspiración plenamente asumida por la administración y la sociedad andaluzas, orienta el conjunto de las propuestas del Plan. Es ante todo una apuesta y, sobre todo, un necesario compromiso de poderes públicos, agentes económicos y sociales y ciudadanos, que exige ya una política activa y de medidas concretas.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía constituye así el desarrollo consecuente de **los antecedentes de la política territorial andaluza**: desde la constitución de la Comunidad Autónoma, la política territorial ha consolidado unos niveles básicos de articulación física del territorio regional, con 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).

2.2. EL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Del POTA pueden extraerse algunos aspectos significativos para comprender la estructura territorial de Andalucía y cómo se integra en ésta el área urbana de Sevilla.



Figura 2.1. MAPA GENERAL DE ANDALUCÍA

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

• Los ejes principales de organización urbana de Andalucía

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**.

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 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) El Eje del Guadalquivir

Constituye el eje histórico de Andalucía y es la principal vía de relación de Andalucía con el resto de España; 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 Huelva 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) El 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 (Jaén).

c) El Eje Central

Este eje, con algo más de 1,6 millones de habitantes, presenta, con matizaciones, 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.

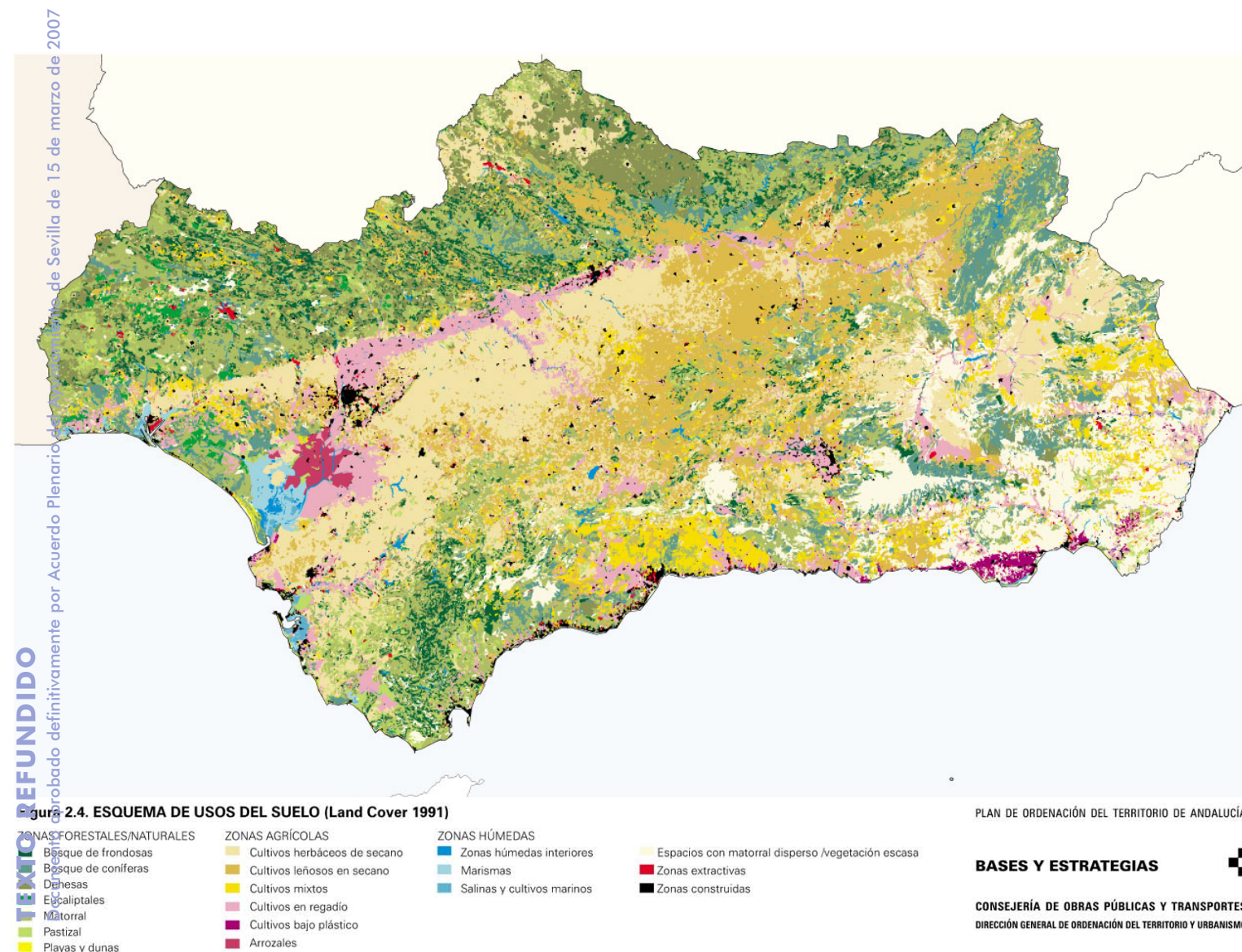
Su configuración como eje de relación de largo recorrido es relativamente reciente y está vinculada a la construcción de la Autovía de Andalucía A-92 y a la conexión ferroviaria entre las capitales de Sevilla y Granada. Constituye el más potente elemento de comunicación y relación entre los sectores orientales y occidentales de la región.

d) El Eje Transversal

Constituye un referente básico en la integración Norte-Sur de Andalucía, entre Córdoba y Málaga.

e) El 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.



El área urbana de Sevilla se sitúa así en la intersección del Eje del Guadalquivir y el Eje Central, participando de ambos.

Las áreas urbanas

Desde el punto de vista territorial es clara **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 Cádiz-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.

De su carácter como principales centros urbanos y económicos de Andalucía se deriva que **las áreas urbanas constituyen un elemento 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:** 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 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
- 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.
- 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 sobre 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.

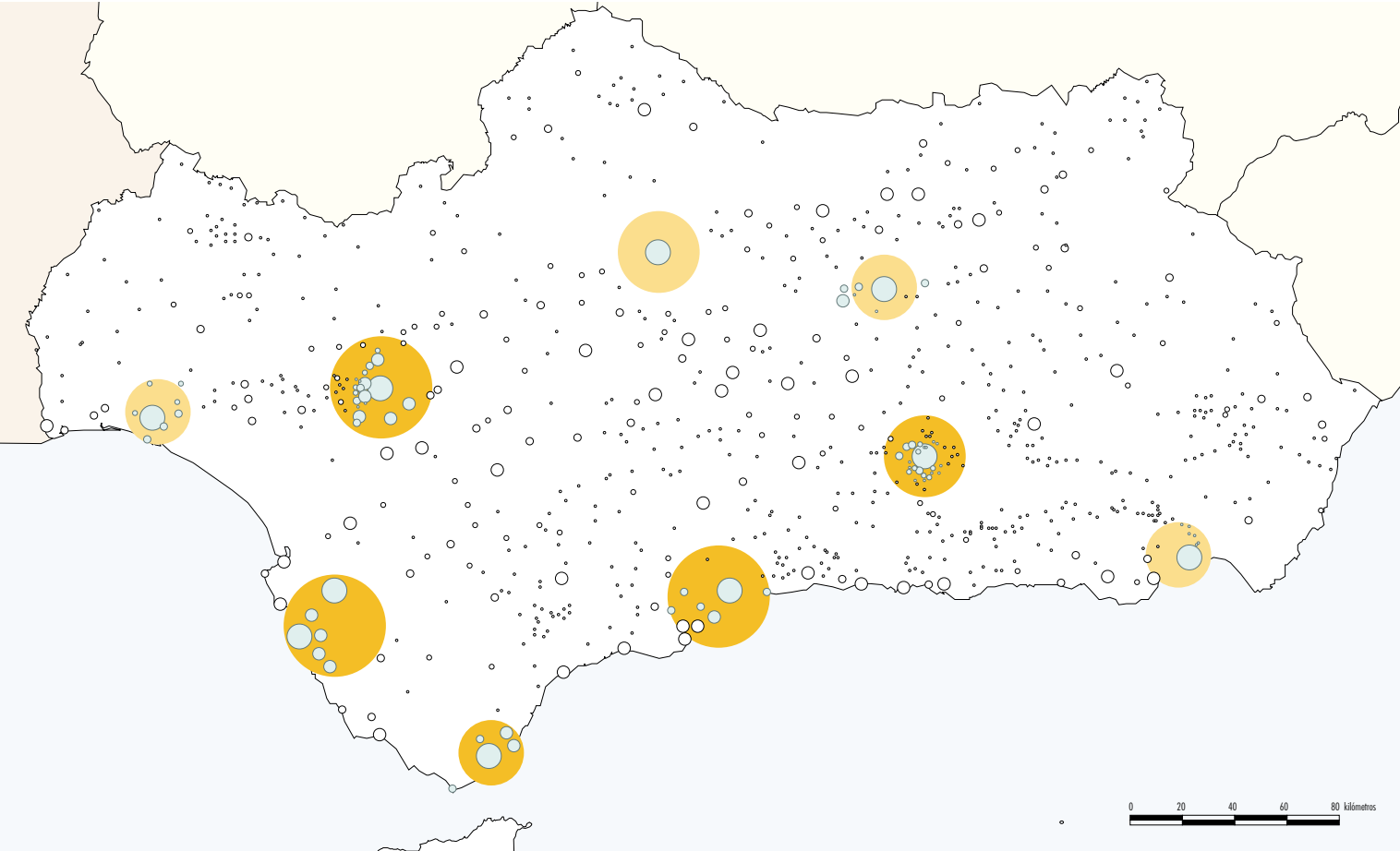


Figura 2.6. SITUACIÓN, TAMAÑO Y GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE LAS PRINCIPALES ÁREAS URBANAS ANDALUZAS



PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

BASES Y ESTRATEGIAS

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO



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 sensación y percepción del bienestar por los ciudadanos.

• Las infraestructuras de relación de las áreas urbanas

Las 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. 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).

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

- 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 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 **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:

- **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 en las áreas urbanas

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**.

Estos procesos de desarrollo urbano han de ser entendidos, necesariamente, más que como mera actividad constructiva, como oportunidades para crear y ordenar la ciudad, abordando 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 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.).
- **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 sobre 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 sensación y percepción del bienestar por los ciudadanos.

• Conclusiones del diagnóstico territorial de Andalucía

Sobre los procesos de integración de Andalucía en Europa, 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.

Sobre los procesos internos de transformación territorial los principales aspectos a destacar son:

- 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 y 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.

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 marcoterritorial 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.

2.3. EL MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA PROPUESTO EN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

• Alcance y finalidad del modelo

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. En definitiva, 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 resumen, 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.**

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

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

el área de sevilla en el contexto regional

• 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.

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.

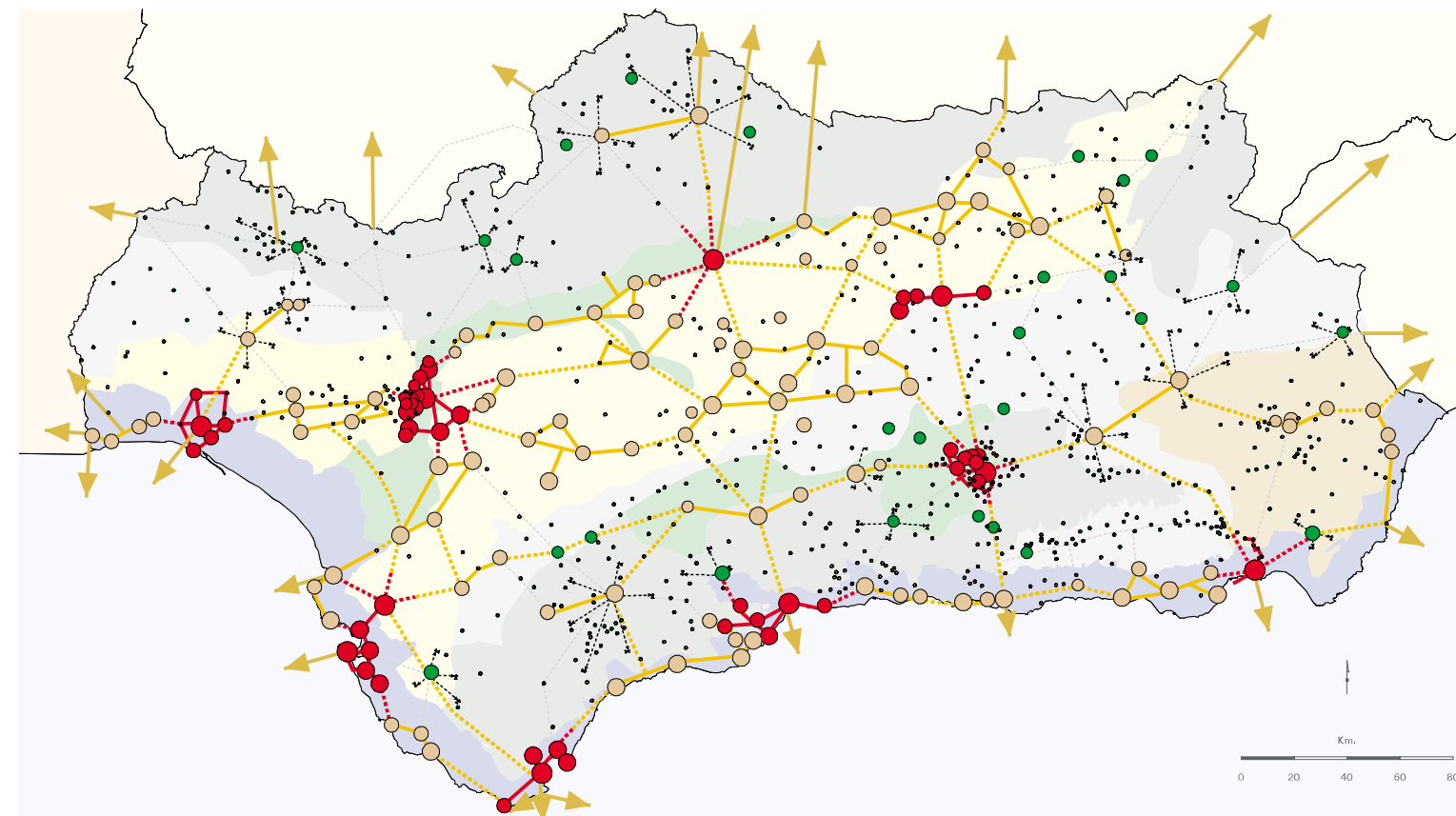


Figura 3.1. MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA



PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

BASES Y ESTRATEGIAS

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

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.

- El Sistema de ciudades

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.

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.

El enfoque de cooperación territorial es especialmente pertinente 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.

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:

- 1) 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 y la Bahía de Algeciras). 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.

- 2) 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**.

- Esquema básico de articulación regional

Se fórmula como una referencia genérica para servir de pauta a muchos aspectos propositivos del Plan, en lo que se refiere a **la concepción de los Sistemas Regionales de Infraestructuras Básicas, especialmente el Sistema de Transportes y Comunicaciones**.

El esquema de articulación **considera los siguientes tipos de relaciones**:

- 1) Relación entre centros regionales. Dentro de ellos hay que diferenciar, por una parte, aquellos ejes de articulación que, además, se asocian a Redes de Ciudades Medias (y conforman los principales ejes de organización urbana de la región) y, por otra, aquellos ejes que únicamente soportan la relación entre dos centros regionales.
- 2) Relaciones mediante las que se articulan las Redes de Ciudades Medias, entre sí y respecto a los centros regionales.
- 3) Relación de las estructuras de asentamientos rurales destacándose las que se establecen entre ciudades medias que organizan ámbitos rurales y los grandes ejes regionales.
- 4) Relaciones con el exterior de la región.

Del conjunto de redes y sistemas urbanos 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.

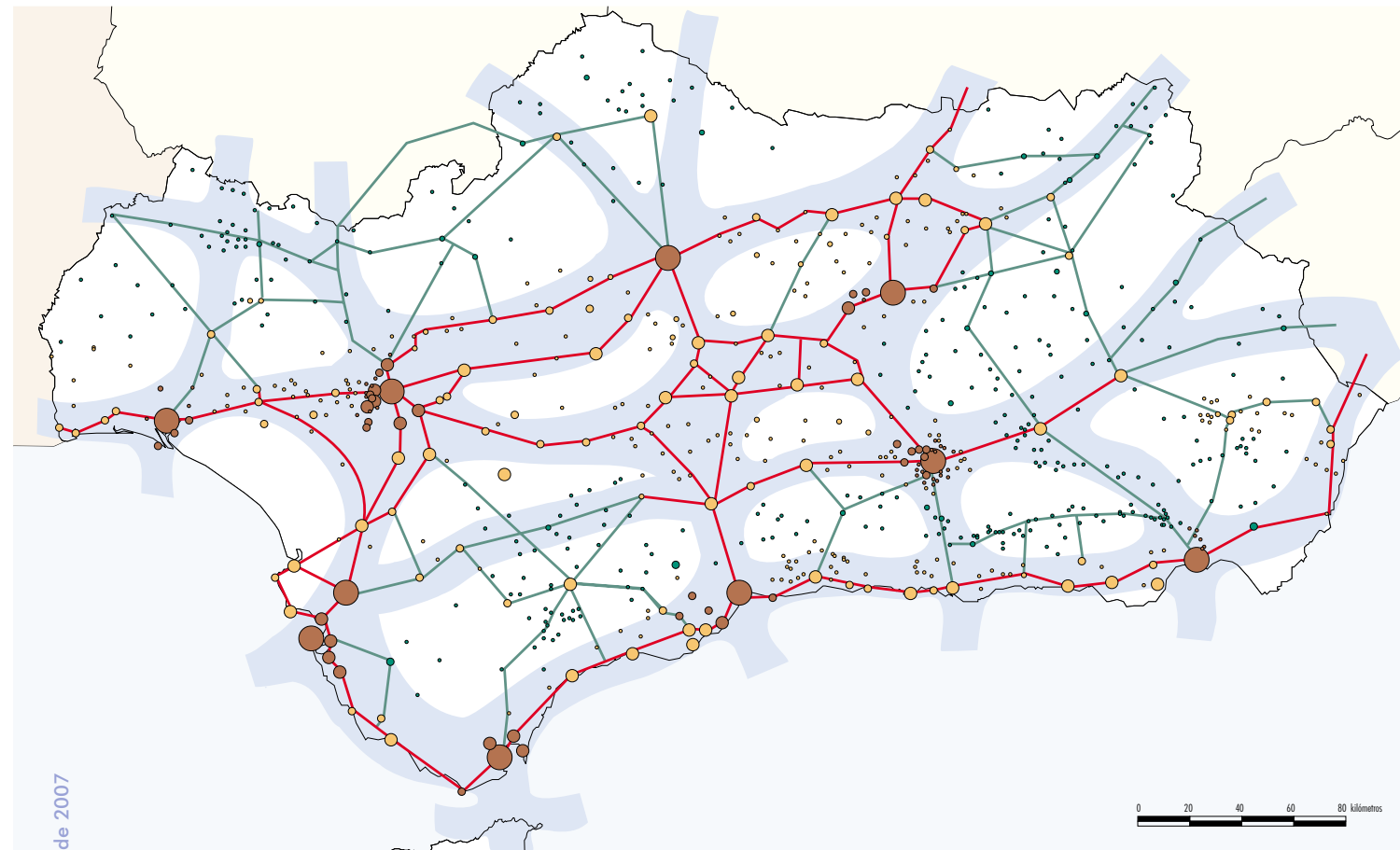
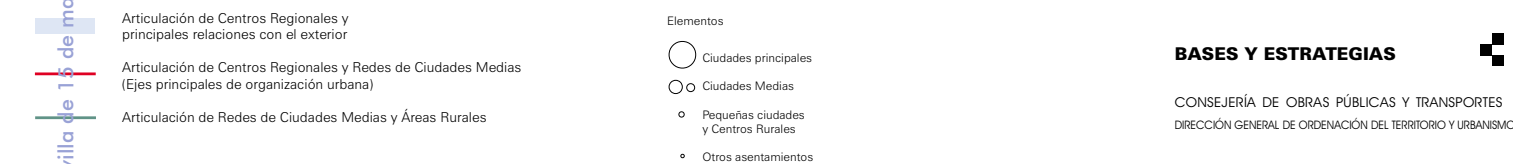


Figura 3.2. ESQUEMA BÁSICO DE ARTICULACIÓN REGIONAL



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. En cualquier caso, estos Ejes constituyen una referencia del Modelo de alcance algo diferente a las anteriormente presentadas. Funcionan como un contexto espacial más amplio en el que pueden integrarse los Sistemas y Redes de menor escala.

Son referentes importantes para la definición y jerarquización del Sistema de infraestructuras básicas regionales y para numerosas políticas sectoriales, especialmente vinculadas a la promoción económica.

- Base natural y económica del territorio

La organización urbana 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:

- 1) 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.
- 2) 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.

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 Plan de 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.

Como referentes del Plan, estas Unidades son útiles para el desarrollo de estrategias territoriales en un doble sentido:

- 1) 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.
- 2) Son referentes en los que contextualizar algunos de los grandes Sistemas Regionales. 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.



En el Avance del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, **el área de Sevilla** participa de dos de estas unidades: Vegas Interiores y Campiñas.

- **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 se desarrollan estrategias y propuestas para cada uno de los referentes territoriales identificados. 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. 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.

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.**

2.4. ESTRATEGIAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

El Modelo Territorial de Andalucía ofrece 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 de Ordenación del Territorio de Andalucía.

- Objetivo marco de la política territorial de Andalucía:
 - Vertebrar 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.

En este marco se plantean los siguientes **objetivos concretos**:

• **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.

• **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.

• **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.

• **En relación con la integración exterior**

Aportar los elementos territoriales necesarios para la plena integración de Andalucía con el exterior.

• **En relación con la gestión territorial**

Establecer el marco territorial para una política integrada y concertada de gestión territorial.

• Estrategias relativas al sistema de ciudades

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.

- Acordar agendas de cooperación territorial entre los centros regionales.
- Reforzar el papel de los centros regionales como nodos principales del Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.
- Consolidar y desarrollar las funciones territoriales de cada centro regional a través de la formulación de modelos de planificación y gestión supramunicipal.

- Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje
 - Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las unidades físicas territoriales.
 - Configurar un Sistema Regional de Protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial.
 - Establecer criterios para la protección y gestión del paisaje.
 - Considerar a los componentes del paisaje como información y recurso para una correcta ordenación de usos del suelo.
 - Analizar, identificar y catalogar los paisajes de Andalucía.
 - Incorporar criterios paisajísticos en los proyectos de intervención sobre el territorio.
 - Corregir procesos de deterioro paisajístico.
 - Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial.
 - Favorecer la coordinación y cooperación interadministrativa entre los agentes responsables de los distintos procesos, en su dimensión territorial.
 - Profundizar en el conocimiento de los riesgos y procesos de desequilibrios ambientales en la región.
 - Establecer criterios territoriales para la minimización de los riesgos.
- Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas
 - Configurar un sistema hidrológico-hidráulico regional basado en una concepción integral del ciclo del agua.
 - Desarrollar modelos de gestión en ámbitos prioritarios para la racionalización de las demandas.
 - Desarrollar modelos de gestión en ámbitos estratégicos para la aportación de recursos regulados.
 - Desarrollar modelos de gestión en los ámbitos interiores de campiña.
 - Desarrollar modelos de gestión del agua en zonas áridas.

- 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.
 - Desarrollar modelos de gestión prioritaria de la demanda (ámbitos de los centros regionales).
- 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.
 - Modelo de gestión en áreas metropolitanas.

- Estrategias relativas a la integración exterior de Andalucía

Aportar los elementos territoriales necesarios para la plena integración de Andalucía con el exterior.

- Desarrollar la cooperación e integración de Andalucía en Europa
- Desarrollar la cooperación y la integración con los países del sur del Mediterráneo
- Desarrollar la cooperación y la integración con el resto de España y Portugal.

- Estrategias instrumentales para la gestión territorial

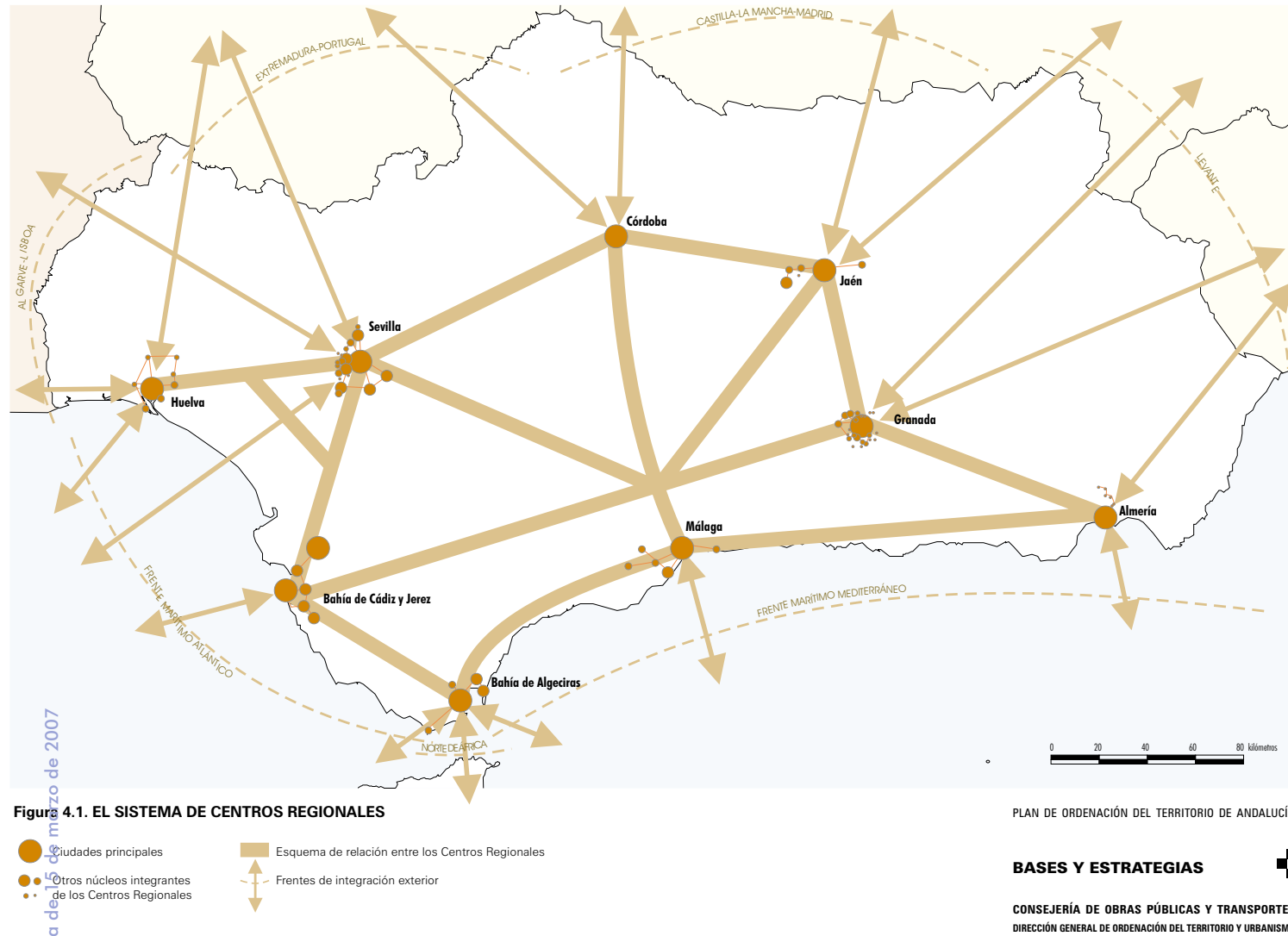
Establecer el marco territorial para una política integrada y concertada de gestión territorial.

- Establecer medidas efectivas para la coordinación, cooperación y concertación interadministrativa para la gestión del territorio.
- Desarrollar y potenciar los mecanismos de participación pública en los procesos de planificación y gestión del territorio.
- Desarrollar el Sistema de Información Territorial como instrumento de apoyo a la planificación, seguimiento y evaluación de la intervención pública sobre el territorio.

- **Estrategias relativas al sistema de ciudades**

Del conjunto de estrategias que tratan sobre el Sistema de Ciudades, las que pueden servir de referente para el Nuevo Plan de Sevilla son aquéllas que tratan de los Centros Regionales, y, concretamente la que se propone **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**. Esta estrategia se desarrolla a partir de las siguientes iniciativas:





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-Jerez y Granada), han de desempeñar un papel destacado como motores de desarrollo e integración de la región con el exterior.
- Potenciación de aquéllas 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, a las planificaciones urbanística, territorial, sectorial y estratégica para su coordinación a escala regional.
- El fomento de las actuaciones públicas que favorezcan los procesos de integración territorial, sectorial e intersectorial.
 - 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 (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.

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:

- 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 Autonómica. En el momento actual, Sevilla es sede de los poderes legislativo y ejecutivo, mientras que Granada acoge al Tribunal Superior de Justicia.
- 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.
- 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.
- 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, 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, información y mercancías

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.

- 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.

- Desarrollo de la Red Ferroviaria de Alta Velocidad. Completar las conexiones andaluzas con las redes ferroviarias transeuropeas. Aparece como prioritaria la ampliación de la red de alta velocidad Córdoba-Málaga.

- 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.

- 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.

- Completar la dotación de instalaciones de acceso a las redes de transporte, tales como 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 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

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, como instrumento esencial para el desarrollo de políticas medioambientales 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.

• Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje

Las estrategias se orientan a **precisar, en términos de sostenibilidad, la relación entre el Sistema de Ciudades y los recursos naturales**; a definir los **modelos de gestión** más adecuados dentro de cada unidad para el funcionamiento de los grandes sistemas regionales que tienen que ver con recursos básicos, como el agua o la energía; y a señalar, en su caso, criterios orientativos para políticas sectoriales con incidencia en cada unidad.

Un segundo grupo de estrategias se encaminan a definir los contenidos y el alcance de un sistema de protección (SP) regional entendido en términos de conservación activa de los patrimonios naturales y culturales de Andalucía.

El tercer bloque de estrategias toma en consideración al paisaje (PJ) como objeto de propuestas específicas, más allá de los elementos singulares que, en su caso, formarían parte del sistema de protección anterior. Como expresión formal del estado actual de la interacción de todos los componentes naturales y antrópicos del territorio, el paisaje debe ser objeto de la ordenación del mismo como parte de su método de trabajo y como objeto de medidas de conservación, regeneración y transformación.

Finalmente, en un cuarto bloque, se consideran las estrategias relativas a la prevención y corrección de los riesgos (RG) derivados de los procesos naturales y de las actividades humanas potencialmente generadoras de impactos negativos.

• Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas

Los sistemas de infraestructuras regionales básicas son los elementos determinantes del orden territorial a la escala de toda la región: transporte y comunicaciones, agua y energía.

En este contexto, la principal aportación del Plan de Ordenación del Territorio, es el establecimiento de criterios que permitan avanzar en el entendimiento de las diferentes redes infraestructurales como verdaderos Sistemas Regionales.

Esta aportación se traduce en dos tipos de enfoque:

- Por un lado, coadyuvar a la identificación y cualificación de los elementos y redes que constituyen cada uno de los sistemas, mejorando su eficiencia territorial.
- Por otro lado, avanzar en la definición de estrategias territoriales diferenciadas en el espacio, esto es: aportar modelos de gestión específicos (derivados de los referentes del modelo) mediante los cuales se establecen funciones y responsabilidades concretas en cada ámbito de la región para contribuir de la manera más eficaz posible al desenvolvimiento global de cada sistema.

SH. Configurar un Sistema Hidrológico-Hidráulico regional basado en una concepción integral del ciclo del agua

Para la configuración de este sistema, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía plantea un enfoque de gestión de la demanda, mejora de la calidad y conservación de los recursos, y define los modelos de gestión territorial del agua más adecuados para el funcionamiento del sistema.

Por otro lado, asume el marco general de principios de actuación del Acuerdo Andaluz por el Agua en cuanto éste es expresión de un importante nivel de consenso institucional y social relativo al entendimiento de la política de aguas en la región.

El marco para la planificación de las infraestructuras viene dado por **los Planes Hidrológicos de Cuencas** que, a su vez, han de ser concebidos desde una perspectiva de coherencia del conjunto del territorio regional.

SH-1.Desarrollar modelos de gestión en ámbitos prioritarios para la racionalización de las demandas

En estos espacios (litoral, grandes zonas de regadío de las vegas interiores y principales áreas urbanas), donde se concentran niveles de consumo y vertidos de gran volumen, es preciso desarrollar de manera prioritaria una estrategia de gestión del agua basada en criterios de racionalización del uso, ahorro y eficiencia, y mejora de la calidad del recurso.

Corresponde a estos espacios lograr el máximo aporte de recursos al sistema a través de procedimientos distintos a la regulación convencional. Ello es posible lograrlo a través de medidas como la mejora y modernización de zonas regadas (en el marco del Plan Andaluz de Regadíos), los

el área de sevilla en el contexto regional

programas de gestión eficiente y ahorro del agua en zonas urbanas, especialmente en los centros regionales, la mejora de la calidad del agua (en el marco de los programas en curso de depuración de aguas residuales urbanas) y de reutilización de las aguas depuradas para otros usos, así como medidas tendentes a integrar en una gestión unitaria los recursos adscritos a las zonas regadas y al abastecimiento urbano, incluyendo la reforma de la política de precios del agua y la gestión económica de los recursos.

La puesta en marcha de modelos de gestión de la demanda exige un alto grado de coordinación entre diferentes agentes privados e institucionales, especialmente entre los responsables de las políticas urbanas, agrarias y medioambientales imbricadas en un marco de actuación territorial común.



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

La principal aportación del POTA en relación con el sistema energético se dirige, precisamente, a su entendimiento como un sistema territorial regional, es decir, que ha de contribuir a la mejora de la articulación e integración de Andalucía internamente y con el exterior, adecuándose a los referentes territoriales que aporta el modelo. En este sentido el plan toma como puntos de partida las determinaciones del **Plan Energético de Andalucía y del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía**.

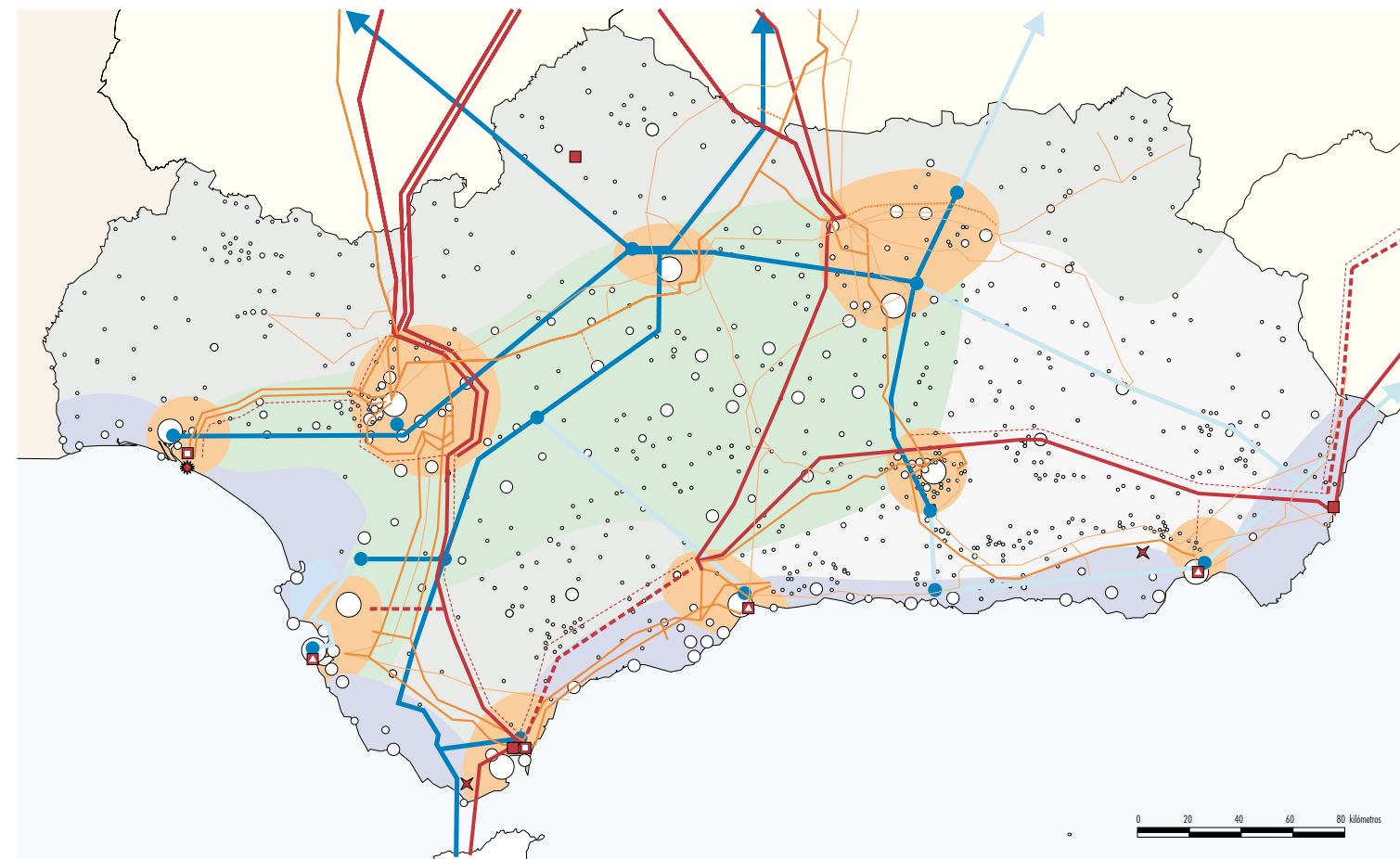


Figura 4.7. SISTEMA ENERGÉTICO REGIONAL. ÁMBITOS TERRITORIALES CON MODELOS DE GESTIÓN ESPECÍFICOS

ÁMBITOS		ENERGÍA ELÉCTRICA		CENTRALES ELÉCTRICAS	
 Modelo de gestión prioritaria de la demanda	 Modelo de gestión de áreas de baja densidad. (áreas forestales arboladas)	— En servicio 400 kV	— 220 kV	■ Carbón	■ Fuel gas natural
 Modelo de aprovechamiento del potencial urbano y las energías renovables (áreas litorales)	 Modelo de gestión de áreas de baja densidad. (áreas con escasa vegetación)	— 100 y 132 kV		■ Fuel inactivas	✱ Eólicas
 Modelo de aprovechamiento del potencial urbano y las energías renovables (áreas agrícolas interiores)		- - - Previstas 400 kV a medio plazo (2004)		✱ Solar (prevista)	
		- - - 400 kV a largo plazo (2020)			
		- - - 220 kV			
		- - - 100 y 132 kV			
				RED GASISTA	
				— Gasoducto en funcionamiento o en construcción	
				— Gasoductos previstos o en estudio	

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

BASES Y ESTRATEGIAS

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Esta aportación se concreta en la identificación de diferentes modelos de gestión energética en el territorio en función de las características de las redes e infraestructuras con que cuentan, como de las características de sus sistemas urbanos (estructura territorial y vinculación con los sistemas productivos), y en relación a las oportunidades diferenciadas que presentan en cuanto a la aplicación de políticas de ahorro y eficiencia energética, políticas de diversificación y aprovechamiento de recursos energéticos propios.

SE-1.Desarrollar modelos de gestión prioritaria de la demanda (ámbitos de los centros regionales).

Las estrategias para estos ámbitos están dirigidas, fundamentalmente, **a la gestión de las demandas**, es decir, a **potenciar la eficiencia y el ahorro energético**. En relación a ello, se plantea la necesidad de **elaborar balances energéticos globales de estos ámbitos** que, junto con los objetivos de eficiencia energética, han de ser incluidos como criterios en la planificación urbanística y territorial (modelos de desarrollo urbano y metropolitano), y de los sistemas de transporte, principales consumidores de productos petrolíferos, responsables de las mayores emisiones contaminantes a la atmósfera. La interconexión de los centros regionales mediante la red de gasoductos y el desarrollo de las aplicaciones de esta fuente energética son aspectos esenciales de esta estrategia.

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.

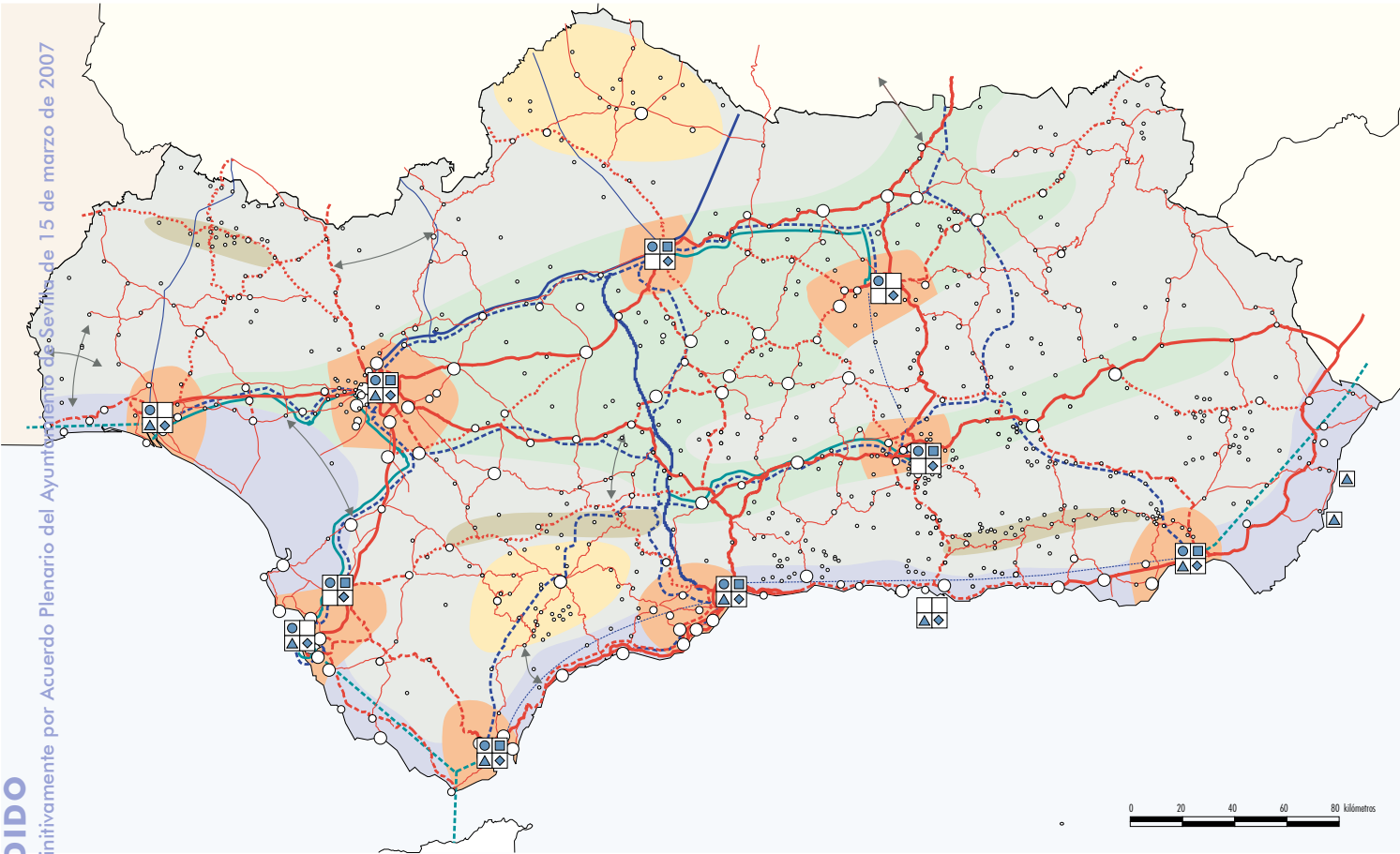


Figura 4.8. SISTEMA REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. ÁMBITOS TERRITORIALES CON MODELOS DE GESTIÓN ESPECÍFICOS

ÁMBITOS DE GESTIÓN	RED VIARIA	RED FERROVIARIA	TERMINALES TRANSPORTE
Áreas metropolitanas	Autovías y autopistas	Alta Velocidad	FFCC
Áreas rurales de montaña y de baja densidad	Autovías y autopistas propuestas	Red de Interés Regional (RIR)	Puertos
Franja litoral	Vías de conexión propuestas	Accesos a la Alta Velocidad (AAV)	Aeropuertos
	Resto de red principal	Nuevos accesos a la Red Europea	CTM
	Nuevos trazados en estudio	Otras líneas	
		Otras conexiones en estudio	

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

BASES Y ESTRATEGIAS
CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Desde el Plan se proponen una serie de **objetivos que serán desarrollados en el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía**, consistentes en:

- la potenciación de los efectos económicos de las infraestructuras de relación en el territorio (viajeros, mercancías e información), favoreciendo su capilaridad y su capacidad para atraer nuevas actividades productivas.
- la implantación progresiva de criterios intermodales en la planificación y gestión.
- la consecución de modelos de movilidad sostenible, promoviendo, entre otros aspectos, una mayor participación de los modos de transporte colectivos públicos.
- la mejora de los niveles de gestión de los servicios públicos de transportes y comunicaciones (calidad y seguridad).
- y la integración urbana ambiental y paisajística de las infraestructuras.

ST-1. Modelo de gestión en áreas metropolitanas

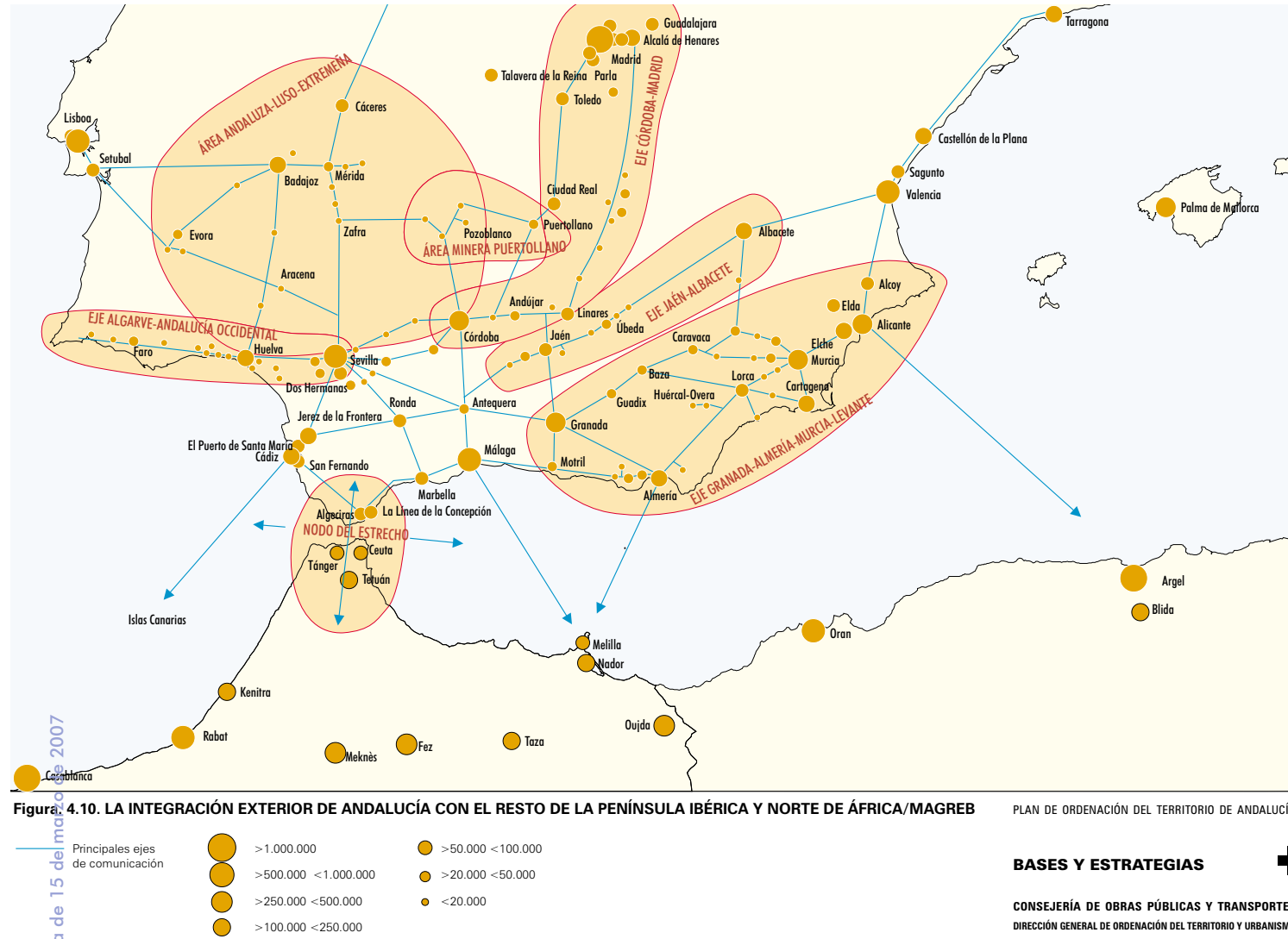
Los principales instrumentos de planificación de las infraestructuras y servicios de transporte son los **Planes Intermodales de Transporte, en coordinación con los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional**, donde se propondrá el *modelo territorial* a considerar en cada área metropolitana. Estas redes y servicios han de garantizar, por tanto, la adecuada comunicación interna de los centros regionales, y de éstos con el exterior.

• Estrategias relativas a la integración exterior de Andalucía

La **mejora de la competitividad del territorio andaluz** ha de ser el resultado de la consolidación de las estructuras territoriales básicas del *modelo territorial del plan* - el Sistema de Centros Regionales y las Redes de Ciudades Medias -, ya que sobre estos elementos se organizan las principales funciones de integración exterior de la región en su conjunto.

IE-1.2. En relación con el Arco Atlántico

Existen varios aspectos importantes con relación a la mejora de la integración exterior de Andalucía, entre los que destacan, fundamentalmente, los que hacen referencia a la **continuidad de las infraestructuras de relación** (red ferroviaria, red viaria, red de gasoductos, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos) y al **desarrollo de la complementariedades** existentes desde el punto de vista del sistema productivo, que permitan una mejor integración de Andalucía con Portugal - especialmente con el Algarve- y el centro y noroeste de España. También aquí es importante la penetración de las relaciones económicas y funcionales del Arco Atlántico hasta el interior de Andalucía, para conectar con el extremo del Arco Mediterráneo en el Bajo Guadalquivir y el área del Estrecho de Gibraltar.



el área de sevilla en el contexto regional

IE-3.2. Cooperación con Extremadura - Cooperación en la gestión de las cuencas hidrográficas comunes

- Cooperación en el campo de la gestión económica y ambiental de los espacios de dehesas y complejos productivos asociados.
- Reforzamiento de las redes de comunicaciones entre los centros económicos del sur de Extremadura y el norte de las provincias de Huelva, **Sevilla** y Córdoba.



IE-3. Desarrollar la cooperación y la integración con el resto España y Portugal

De manera global, la mejora de la articulación de Andalucía en el contexto peninsular y español se centra, desde la perspectiva territorial, en la configuración de los grandes sistemas infraestructurales que interconectan y ponen en relación los diversos territorios: sistema de transporte y comunicaciones, sistema hidrológico y sistema energético. Especial importancia tiene la configuración y disposición territorial del sistema de ciudades (en concreto los centros regionales) dentro del sistema urbano peninsular y, de forma particular, en relación con sus principales áreas metropolitanas: Madrid, Barcelona, Valencia y Lisboa.

