

## DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA

---

### 1. CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN EN RELACIÓN A LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

### 2. PRINCIPIOS DIRECTORES PARA LA REVISIÓN DEL POTA.

---

#### 1. CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN EN RELACIÓN A LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

##### 1º **Modelo territorial pionero en la Comunidad, ambicioso pero complejo, que debe ser adaptarse a la nueva realidad socioeconómica y ambiental de la comunidad andaluza.**

Transcurridos 17 años desde la entrada en vigor del POTA 2006, y más de 23 años, desde que se inició su tramitación (año 1999), las bases e indicadores de partida que sustentaron la toma de decisiones y conformación del modelo deben ser actualizados.

Además, hay que destacar que las circunstancias sobrevenidas en la comunidad andaluza durante todo este periodo, algunas de gran trascendencia económica y ambiental, como la crisis económica-financiera de 2008, sólo dos años después de la aprobación del POTA 2006, agravada por la reciente crisis sanitaria a partir de 2020, han tenido consecuencias importantes en el desarrollo territorial.

##### 2º **Necesidad de adecuación a las estrategias internacionales, nacionales y autonómicas, alineadas con el desarrollo sostenible y con la lucha contra el cambio climático.**

En los últimos tiempos se han venido produciendo todo un conjunto de nuevas iniciativas en desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (2015), que han tenido su reflejo en las Agendas Urbanas 2030 Española y Andaluza.

Este panorama global está implicando, desde múltiples escalas, nuevos procesos de planificación estratégica, alineados con los retos y objetivos internacionales sobre desarrollo sostenible y cambio climático, y con los objetivos de la Unión Europea de cara al próximo contexto de financiación, como los fondos Next Generation y el marco financiero comunitario 2021-2027.

Gran parte de estas nuevas iniciativas de planificación estratégica y de carácter sectorial tanto estatales como autonómicas, que han sido puestas en marcha o se encuentran en elaboración, tienen una repercusión directa en las relaciones y actividades que se desarrollan en nuestro territorio y han de tenerse en consideración en la revisión del POTA como instrumento que ordena el territorio andaluz.





### **3º Completar el modelo de protección del territorio conformando la Infraestructura Verde de la Comunidad Andaluza.**

Una de las principales innovaciones conceptuales del modelo territorial del POTA 2006 fue la inclusión del llamado «*sistema regional de protección del territorio*», compuesto por los espacios naturales protegidos, los lugares de concentración o especial valor del patrimonio cultural (ciudades históricas, conjuntos arqueológicos, etc.), el paisaje y las zonas de riesgo natural o tecnológico, cuya distribución geográfica y reunión en un concepto unitario permite entenderlos como una red o sistema territorial articulable en la superficie regional. Sin embargo, los propios esquemas cartográficos incluidos en el POTA 2006 evidencian que se trata más de una idea o un propósito que de una red de relaciones bien definida o suficientemente plasmada en el territorio y dotada con instrumentos u órganos de gestión propios.

Hoy, 17 años después, el sistema de protección territorial, debe ser analizado y revisado, implementado y completado, para alcanzar una conectividad ecológica “real y eficaz” para la conformación de la INFRAESTRUCTURA VERDE de la Comunidad Autónoma de Andalucía, teniendo en consideración todos aquellos ámbitos que en base a sus valores ambientales, naturales, paisajísticos, agroforestales, completen e interconecten, como verdaderos corredores ecológicos, los nodos principales de protección ya definidos.

Estas acciones conllevarán la revisión de algunos referentes territoriales en la protección del medio físico que pueden encontrarse obsoletos y no han llegado a ser modulados y actualizados por la planificación de ámbito subregional. Entre ellos pueden encontrarse algunos elementos de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, elaborados para las ocho provincias de Andalucía en la segunda mitad de los años 80, que mantienen aún su vigencia y siguen siendo referentes para el planeamiento.

### **4º Definición de un nivel de gestión territorial con mayor adecuación a las realidades históricas y administrativas.**

De los dos niveles de zonificación planteados por el POTA 2006, el primer nivel lo constituyen los «dominios territoriales» que se planteaban como “grandes áreas geográficas” expresivas de la diversidad territorial, si bien apenas han existido políticas diferenciadas para ellos ya que los escasos programas definidos en el POTA 2006 a tal efecto, así como algunas otras actuaciones normativas más reciente, están por desarrollar o ultimar.

El segundo nivel, de menor dimensión y mayor concreción, referente para el desarrollo de la planificación de ámbito subregional, lo constituyen las “unidades territoriales”. Estos ámbitos están basados, esencialmente, en la funcionalidad económica inducida por la centralidad urbana y sólo en algunos casos reconocen identidades históricas anteriores o tienen en cuenta iniciativas de cooperación municipal (mancomunidades, grupos de desarrollo local). Además, presentan las circunstancias de que no siempre coinciden con ámbitos delimitados por la planificación territorial subregional y en ocasiones superan los límites administrativos provinciales. Se trata, por tanto, de revisar esta zonificación para hacerla congruente con los elementos citados y en cuyo desarrollo operativo sería deseable implicar a las diputaciones provinciales.



**5º No se han alcanzado los objetivos de una cobertura completa del territorio andaluz por parte de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.**

Los planes de ámbito subregional, que desarrollan y aplican las determinaciones y orientaciones del POTA 2006, tienen como principal objetivo el establecimiento de los elementos básicos para la organización y estructura del territorio, sirviendo en su ámbito de marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como las actividades de los particulares. Son planes vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para los instrumentos de ordenación urbanística.

Del total de las 34 unidades territoriales definidas por el POTA 2006, se han aprobado 17 planes subregionales, concentrándose mayoritariamente en el dominio litoral y en las aglomeraciones urbanas de las capitales de provincia. No se ha formulado planificación subregional para las comarcas interiores y redes de asentamientos de áreas rurales, excepto el POT de la Sierra de Segura, lo que puede suponer una debilidad para el desarrollo territorial de estos ámbitos que, en algunos casos, están presentando tendencias regresivas de población y encuadrándose en el paradigma de la España vaciada, por lo que entendemos que estos ámbitos deberían ser objeto de especial atención en la revisión del POTA.

**6º Ineficacia a la hora de fomentar la adaptación del planeamiento urbanístico a las normas y directrices territoriales y el propio seguimiento del POTA 2006.**

Durante la vigencia del POTA 2006, es destacable la insuficiente adaptación del planeamiento urbanístico a las normas y directrices territoriales, manteniéndose vigentes instrumentos de planeamiento de los años 80 y 90 que no responden a la coyuntura actual y no se han ajustado a los requerimientos del POTA 2006 o del planeamiento subregional redactado en su desarrollo. Un caso especialmente significativo es el de aquellos municipios que carecen de instrumentos de ordenación urbanística, en los que se aplican las Normas Subsidiarias de ámbito provincial, formuladas en los años 70-80.

Tampoco se han implementado, o han tenido escaso desarrollo, otros programas previstos en el POTA 2006, como son los programas coordinados y, sobre todo, los programas destinados al seguimiento y gestión de la política territorial, como el sistema de información territorial y el sistema de indicadores e informes de seguimiento, tareas que la revisión del POTA debe acometer.

**7º Cambios en el marco legislativo, territorial y urbanístico, en el que se formuló el POTA vigente, destacando la nueva legislación urbanística de la Comunidad Andaluza, que integra en un solo texto legal la ordenación territorial y la urbanística.**

Sin duda, más de 17 años después, el marco legislativo de referencia con el que se formuló y redactó el POTA 2006 ha cambiado sustancialmente. Así, desde la entrada en vigor del POTA 2006, se han producido importantes reformas legislativas, tanto a nivel estatal como autonómico, referidos a materias con relación directa e indirecta en la ordenación del territorio. Entre otras, destacan el Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que dedica su artículo 3 al Principio de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible; la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en la que se unifica el procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas que supuso la modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Cali-



dad Ambiental de Andalucía y 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, a la que se suma también la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio climático y Transición Energética de ámbito estatal.

Y finalmente, y con una trascendencia mayor, tenemos que destacar, la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, que por fin viene a integrar en un solo texto legal nuestra legislación territorial (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía -LOTA-) y la ley urbanística (Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía -LOUA-), que entró en vigor, el 23 de diciembre de 2021, y que ha sido desarrollada por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

La nueva Ley 7/2021 opta por integrar en un solo cuerpo legislativo la regulación sobre la ordenación territorial que incluye la ordenación del litoral y la ordenación urbanística en Andalucía, que hasta ahora se había materializado en dos disposiciones legislativas elaboradas con diferentes perspectivas, aportando con ello un planteamiento complementario y coordinado de ambas materias. Se propone, así, un modelo que rompe con el rigor formalista de la legislación actual para abordar los retos que tienen hoy las ciudades y el territorio, con el objetivo final de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. La revisión del POTA es una oportunidad para incorporar todos estos cambios normativos.

## **2. PRINCIPIOS DIRECTORES PARA LA REVISIÓN DEL POTA.**

Teniendo como referencia el marco establecido por el conjunto de documentos institucionales de ámbito internacional, nacional y autonómico, donde se explicitan los principios de ordenación a desarrollar para configurar modelos urbanos y territoriales sostenibles, y para **desarrollar la estrategia de construcción de un territorio vivo, sostenible, inteligente, equilibrado, inclusivo, interrelacionado, participativo, resiliente y accesible, la revisión del POTA propone el siguiente DECÁLOGO DE PRINCIPIOS DIRECTORES para la ordenación.**

### **1.º Incorporar la Infraestructura Verde y la puesta en valor de los servicios de los ecosistemas a la ordenación del medio físico.**

La infraestructura verde permite la adopción de un enfoque más integrado del uso del suelo, mejorando la conectividad global y mitigando los efectos de la fragmentación creada por las infraestructuras "grises" (redes e infraestructuras de transporte o redes de distribución de servicios como abastecimiento, saneamiento o energía), aumentando la permeabilidad del territorio, e identificando zonas multifuncionales en las que se favorezcan usos del suelo compatibles, que apoyen unos ecosistemas sanos y diversos. Este enfoque integrado del uso del suelo aumenta los beneficios que pudieran ofrecer acciones aisladas independientes, aunque compartieran los mismos objetivos, y permite avanzar hacia un territorio más resiliente, capaz de hacer frente a sucesos naturales inesperados. El Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía debe ser el documento de referencia.



## **2.º. Otorgar protagonismo al cambio climático y sus efectos en la ordenación del territorio.**

En el escenario actual, es imprescindible que los procesos de planificación territorial incorporen tanto los riesgos climáticos como los fenómenos atmosféricos extremos.

El cambio climático es uno de los mayores retos a los que la humanidad ha de enfrentarse, y lo debe hacer de forma coordinada. Es crucial reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que aceleran el calentamiento global, pero también lo es anticiparse al nuevo escenario y planificar en torno a esos cambios en el uso del suelo, los asentamientos, las infraestructuras, la producción, la vivienda, la agricultura y los recursos renovables, entre otros, claves para reducir los riesgos asociados. Especial consideración se ha de tener con los impactos derivados de: la intensidad y la frecuencia de inundaciones y lluvias intensas; de la existencia de periodos de sequía y estrés hídrico; los deslizamientos y movimientos de tierras; y las olas de calor así como el incremento de las temperaturas.

## **3.º. Visibilizar de forma específica el hábitat rural en la ordenación territorial.**

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 otro de declive o estancamiento de la mayor parte de nuestro territorio, especialmente de nuestras áreas rurales y los pequeños municipios. Este desequilibrio, que representa un grave problema para el conjunto del Andalucía es, además de injusto, por la desigualdad que genera entre territorios y entre personas, insostenible desde un punto de vista medioambiental, económico y social.

Por ello, la acción pública debe ser capaz de dar respuestas a las dificultades de las áreas rurales, y de las zonas en declive demográfico, para garantizar algo tan esencial como la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio. Pero, además, puede constituir una gran oportunidad para lograr la sostenibilidad en todas sus dimensiones: ambiental, territorial y humana. Los territorios rurales despoblados considerados como 'territorios-problema' constituyen 'territorios-oportunidad', ello supone que aún estamos a tiempo de recuperarlos si apostamos por sus posibilidades y se actúa políticamente con eficacia. Los diez ejes de acción definidos en el Plan de Medidas ante el Reto Democrático aprobado por el Parlamento español serán referentes para la revisión del POT.

## **4.º. Optimizar la utilización del suelo ya artificializado promoviendo la regeneración urbana y la mixticidad de usos.**

La regeneración urbana debe impulsar la reutilización y el reciclado del territorio, desarrollando nuevos usos en espacios que ya se encuentren ocupados por la urbanización. El establecimiento de usos transitorios para espacios en transformación como resultado de una gestión colaborativa se presenta como una dinámica de interés. La regeneración urbana también debe incorporar un proceso de rediseño urbano que incluya espacios de integración con la matriz biofísica, propiciando la recarga de acuíferos, la regeneración del suelo vivo, la proliferación de ecosistemas con biodiversidad compatible con el uso urbano, tanto en espacios fluviales, zonas húmedas, como espacios libres, huertos urbanos, patios con suelo y vegetación, tiras de vegetación de suelos permeables y otros.



**5.º Promover una respuesta ágil y eficaz para las necesidades de suelo para nuevas actividades económicas, propugnando fundamentalmente la regeneración, renovación y redensificación del suelo existente.**

La actividad industrial y la disponibilidad de espacios industriales de calidad deben ser las bases de nuestra competitividad y de nuestra economía. Es preciso intervenir en los suelos industriales de cara a su renovación, reforma, rehabilitación, redensificación, en definitiva, puesta en valor para el uso vinculado con la actividad económica.

**6.º Paisaje, patrimonio cultural, y natural, y recursos turísticos, referencias básicas para la ordenación.**

El paisaje y el patrimonio cultural y natural son dos conceptos indisolubles.

El paisaje debe ser una referencia en la ordenación del territorio, y ha de tenerse en cuenta de manera integral, considerando tanto los paisajes sublimes como los cotidianos, con medidas de protección de los más frágiles y restauración de los degradados.

La ordenación del patrimonio cultural debe fomentar la coordinación y cooperación entre las normativas sectoriales implicadas, atendiendo a las necesidades de conservación y puesta en valor de este, con un enfoque integral adaptado a las diferentes escalas territoriales y urbanísticas.

El patrimonio natural está integrado por componentes bióticos (biodiversidad) y abióticos (geodiversidad), que generan hábitats que conforman nuestro territorio. Estos hábitats proporcionan servicios ecosistémicos que mejoran el bienestar de la población y deben ser preservados.

Los recursos turísticos se caracterizan en Andalucía por su diversidad natural y cultural, precisando la definición de un modelo que garantice tanto su desarrollo como la sostenibilidad territorial, es decir, de forma compatible con la capacidad de acogida y con la calidad de vida de los residentes.

**7.º Promover la movilidad y logística sostenibles concediendo especial atención al transporte público multimodal, a la optimización de la combinación de los distintos modos de transporte, y a la movilidad peatonal y ciclista.**

Se debe proponer una mayor conectividad exterior de nuestro territorio y la generalización de los sistemas de movilidad sostenible como factores críticos para la competitividad de las actividades económicas y para la cohesión y el equilibrio del territorio. Se debe hacer viable un sistema de transporte colectivo eficaz y atractivo que interconecte los diversos nodos y ejes a fin de configurar una red urbana altamente interrelacionada.

El transporte multimodal sostenible sigue siendo un reto al que se enfrentan las administraciones en la búsqueda de la accesibilidad de todo el territorio y la mejora del servicio público mediante combinaciones de los diferentes modos.

Respecto a la movilidad peatonal y ciclista, señalar que la peatonal es la principal forma de movilidad de las personas en la ciudad, y en este sentido, ésta ha de adecuarse para que dicha movilidad



pueda producirse en condiciones de seguridad y de una manera atractiva. Por otro lado, la bicicleta ha ido ganando terreno y protagonismo, especialmente a nivel local, frente a otros tipos de transporte, dado su carácter de medio de transporte blando, medioambientalmente sostenible, energéticamente eficiente y socialmente sano y equitativo.

**8.º. Incorporar el concepto de gestión sostenible de los recursos: agua, soberanía energética, economía circular y autosuficiencia conectada (recursos de las materias primas).**

Se trata, de una parte, de liderar un ejercicio de consenso administrativo y de integración de las variables medioambiental, hidráulica y urbanística, procediéndose a recoger una visión actualizada de la gestión del riesgo de inundación, así como del abastecimiento de agua y el saneamiento, con una política territorial en correspondencia con la planificación hidrológica.

De otra parte, aumentar sustancialmente la eficacia y eficiencia energética, avanzar hacia la descarbonización, a través de la utilización generalizada de fuentes de energías renovables, y progresar hacia una autosuficiencia energética.

Y, por último, la transición a un modelo basado en una economía circular, donde los productos y recursos utilizados se mantengan dentro del flujo económico el mayor tiempo posible, constituye una prioridad básica para lograr un desarrollo sostenible, en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos.

**9.º. El planeamiento territorial ha de incorporar en su contenido nuevas cuestiones transversales a abordar por la sociedad; cuestiones que sobrepasan el campo de la ordenación del territorio, pero que se deben de interiorizar. En este sentido deben ser tratadas en esta revisión cuestiones como la accesibilidad universal, la perspectiva de género y la salud.**

Las personas hacen en su vida cotidiana distinto uso del territorio, del espacio urbano y del rural según su rol de género. La inclusión de la perspectiva de género en la ordenación del territorio trata de garantizar el acceso igualitario a todos los recursos.

Las decisiones en la planificación territorial y urbana cambian los entornos, afectan a los lugares donde vivimos y trabajamos, a la forma de desplazarnos o a qué dedicamos el tiempo de ocio, siendo factores que determinan la salud de las poblaciones. Por ello es necesario su análisis y seguimiento, la consideración de la equidad en los procesos de planeamiento, la participación comunitaria y el desarrollo de instrumentos que faciliten su visibilización desde las etapas más tempranas de la planificación.

**10.º. Promover una buena gobernanza en la gestión de la política pública de la ordenación del territorio, a través, principalmente, de la participación, y de la integración administrativa.**

La revisión del POTA es una buena oportunidad para explorar nuevos mecanismos de gobernanza, de integración administrativa y de participación, para así aspirar a que las políticas sectoriales que afectan a nuestro territorio se coordinen desde un marco eficiente y sostenible.