

Función administrativa y unidades territoriales. Consideraciones en torno a la experiencia de la administración autonómica andaluza

Florencio Zoido Naranjo*
Universidad de Sevilla

Planteamiento

La actuación administrativa *hace* territorio, pues repercute con frecuencia sobre él tanto física como normativamente. En el sentido opuesto de esa relación, el espacio físico, tanto por lo que se refiere a su conformación natural como por la disposición de los elementos previamente contruidos, ha sido en el pasado un gran condicionante de las iniciativas públicas relativas a unidades territoriales. A pesar de la mayor capacidad general de intervención actual, ni los proyectos ni los planes públicos pueden ignorar las características formales o constitutivas del territorio al que se refieren.

La acción administrativa siempre ha decidido la localización de implantaciones y delimitado ámbitos de operatividad global o parcial; la distinción administrativa de estas unidades territoriales contiene generalmente un efecto planificador. Sin embargo, el propósito expreso de planificar u ordenar integralmente el territorio, entendido tal como lo define la Carta Europea de esta materia, es reciente y aún no se ha consolidado como práctica política.

La ordenación del territorio conlleva la delimitación de áreas a las que se hacen atribuciones específicas o globales, pero siempre en contribución a un orden general. La zonificación es, junto al señalamiento de las principales estructuras físicas, las normas reguladoras y la programación, parte imprescindible del plan territorial.

La cuestión que se desea plantear es cómo contribuir desde la ordenación del territorio a delimitar unidades territoriales. Más concretamente, atendiendo a los propósitos específicos de estas Jornadas, qué aportación puede hacer esta «disciplina científica, técnica administrativa y práctica política» a la división de un territorio en áreas de rango o tamaño intermedio y con valor administrativo.

Este planteamiento general mantiene implícitas importantes cuestiones de interés disciplinar y político, ta-

les como la relación del nuevo rango con los ya existentes, en términos de orden o jerarquía y de adecuación a límites, y también respecto a su alcance administrativo.

La expresión «Regionalització del territori: els ens intermedis», que da título a estas Jornadas, no es unívoca respecto de la práctica política española actual. Aplicada a Andalucía, tomando en consideración el ordenamiento jurídico vigente, equivale, si lo interpretamos bien, a ocuparse de la distinción de comarcas o ámbitos intermedios en las ocho provincias.

Seguidamente se exponen los diversos pasos dados en relación a esta importante cuestión por la administración autonómica andaluza, principalmente desde el ángulo de la ordenación del territorio; este enfoque no es, sin embargo, el único posible ya que respecto al propio territorio andaluz existen otras actuaciones o entendimientos de la cuestión, tanto desde la iniciativa municipal como en aplicaciones sectoriales específicas.

Primeras actuaciones

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su artículo 5º la posibilidad de regular por ley «la creación de comarcas, integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas e históricas». La Ley 3/83 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma recoge estos principios al tiempo que en su artículo 11 establece que «para la delimitación de áreas comarcales, en su caso, se tendrá en cuenta el criterio de que aquellas coincidan con los espacios naturales donde acaece la convivencia humana y se produce la actividad básica de los distintos agentes económicos».¹

Vinculado a este posicionamiento general, el Consejo de Gobierno acuerda en noviembre de 1983 someter a información pública la «Propuesta de ámbitos funcionales de actuación en el proceso de comarcalización de Andalucía».² En dicha Propuesta se parte de los criterios siguientes:

* Director del Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía. Este texto se basa en los trabajos que ha realizado la administración andaluza en la materia; las atribuciones personales a quien lo presenta han de hacerse, por tanto, sólo en cuanto se refiere a la selección y ordenación de las ideas y a los términos concretos en que las mismas se exponen.

1. Ley 3/83 de organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n.º 44, de 3 de junio de 1983.

2. *B.O.J.A.* n.º 105, de 20 de diciembre de 1983.

- «La provisión de servicios públicos (...) y la mejora de la gestión pública requieren el entendimiento de la compleja realidad territorial y la definición de los ámbitos territoriales intermedios entre el municipio y la provincia», ámbitos generalmente entendidos como comarcas.
- «La comarca, al igual que el municipio, la provincia y la región, es un ámbito de aplicación política y de decisiones de ordenación del territorio».
- «La ordenación del territorio aplica políticas diferentes según las características y problemas de cada parte del territorio. El primer objetivo de la ordenación del territorio es la identificación de los ámbitos territoriales significativos y relevantes a cada tipo de problema o de decisión pública».
- «Las divisiones territoriales deben cumplir los siguientes requisitos o condiciones:
 1. contener relaciones humanas y económicas significativas
 2. ser adecuadas para la planificación y prestación de un conjunto de servicios públicos (...)
 3. facilitar el diagnóstico de los problemas territoriales (...)
 4. recoger y englobar los efectos económicos principales de la localización de nuevas actividades económicas (...)».³

Los trabajos realizados con ocasión de la formulación de dicha Propuesta identifican en Andalucía dos tipos de ámbitos intermedios según la frecuencia diaria o periódica de las relaciones intermunicipales. Se reconoce, «que existe entre la provincia y el municipio más de un ámbito significativo de relaciones humanas y económicas».⁴

Como resultado del análisis, la Propuesta define, en el nivel más básico, 125 ámbitos funcionales como la escala territorial más generalizable, porque posibilita la realización de un mayor número de funciones públicas. Entre éstas:

- cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados (con límites máximos de accesibilidad en 30 minutos y umbrales de población entre 10.000 y 25.000 habitantes),
- aplicación de beneficios diferenciales, según características económicas y base económica predominante, de la legislación relativa a incentivos económicos,
- tratamientos de los problemas de desigualdades territoriales y desarticulación,⁵
- compatibilización del planeamiento urbanístico,
- asignación diferencial de transferencias compensatorias desde la Junta de Andalucía, Diputaciones y Administración Central.

En el nivel de relaciones de frecuencia periódica, se delimitan 40 comarcas propiamente dichas para las siguientes funciones:

3. *Propuesta de comarcalización. Documento para información pública*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial y Energía, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 1983, p. 19.

4. *Ibidem*, p. 161.

5. *Ibidem*, p. 162.

- «gestión de servicios centrales con accesibilidades máximas de 60 minutos y umbrales mínimos de 25.000 habitantes»,
- «actuaciones en infraestructuras energéticas y de comunicaciones de ámbito regional»,
- «planes del medio físico, estudios del potencial agrícola y ganadero y planes con este mismo fin».⁶

Este nivel superior se determinó únicamente a efectos de reconocimiento territorial, sometiéndose a información pública exclusivamente los 125 ámbitos funcionales de base diaria, como «nivel más básico para estructurar la prestación de servicios públicos, especialmente aquellos financiados por la Junta de Andalucía».⁷

Durante el período de información pública se recibieron unas 200 sugerencias y alternativas de municipios, instituciones u organismos diversos y particulares y se produjo un importante debate político en torno a la necesidad de este nuevo ente territorial; se critica la falta de un calendario político que clarifique todo el proceso de decisiones y que concluya en la institucionalización de la comarcalización. El proyecto se concibe como un proceso de abajo a arriba, de acuerdo con la Ley de Organización Territorial de la Comunidad que en su art. 11.4 establece que «se requerirá para la creación de comarcas el acuerdo de los Ayuntamientos afectados».

La propuesta de comarcalización fue modificada puntualmente como consecuencia de las sugerencias y de los estudios relativos al Sistema de Ciudades que se efectuaron posteriormente. En estos trabajos se abunda en el entendimiento de la organización territorial regional y en la identificación de problemas o déficits de integración o vertebración, para llegar a proponer una red de asentamientos que sirva de malla básica en el territorio, con el fin general de servir de «referencia obligada para la planificación y gestión de la Comunidad Autónoma» mediante la localización de centros y «delimitación de ámbitos para la prestación de servicios públicos en unas adecuadas condiciones de eficacia».⁸ Es decir, se insiste en los objetivos anteriores, pero, como se verá seguidamente, se reelaboran, desarrollan y matizan ciertas cuestiones.

Los estudios realizados para la fijación de un Sistema Andaluz de Ciudades establecieron con claridad que «no puede hablarse en la escala regional de la existencia de tal sistema como un conjunto bien organizado e integrado»,⁹ y también que «la elevada desarticulación del sistema urbano andaluz en la escala regional repercute en una clara potenciación de las relaciones y nivel organizativo subregional», estando «los ámbitos subregionales muy ligados a los provinciales, ciñéndose a sus límites con bastante aproximación».¹⁰

6. Posteriormente las actuaciones en materia de Reforma Agraria han mantenido las comarcas agrarias establecidas por el Ministerio de Agricultura.

7. *Sistema de Ciudades de Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 1986, T.º I, p. 5.

8. *Ibidem*, p. 7.

9. *Ibidem*, p. 51.

10. *Ibidem*, p. 52.

El centro regional, Sevilla, «no logra articular el conjunto del territorio»; los centros subregionales —las restantes capitales de provincia, Jerez de la Frontera y Algeciras—, todos ellos con más de 100.000 habitantes, compiten con el nivel superior y reducen la importancia de los centros inferiores. Por debajo de dicho nivel se aprecian 18 núcleos con clara centralidad y fuerte potencial funcional y otros 60 con potencialidad, pero con débil centralidad; así mismo, se detectan extensas áreas desprovistas de núcleos urbanos que desarrollen las funciones adecuadas. En definitiva, se trata de una «organización bastante fragmentada e incoherente del sistema urbano en la escala superior y que da lugar a la debilidad, por la potencia de los centros subregionales, de la escala intermedia»¹¹ y básica.

De los estudios realizados se concluye la necesidad de establecer tres niveles intermedios desde el municipio al ámbito total de la Comunidad Autónoma:

- *nivel básico*: asimilable al municipal en materia de Servicios, pero con población suficiente, al efecto de conseguir equidad en las prestaciones, y apoyado en un total poblacional no inferior a los 5.000 habitantes y en *centro básico* con niveles de accesibilidad inferiores a 25 minutos.
- *nivel intermedio*: adecuado para funciones periódicas que requieren umbrales de población no inferiores a 100.000 habitantes en el ámbito de servicio, establecidas en centros no menores de 20.000 habitantes y con accesibilidades inferiores a 60 minutos;
- *nivel superior*: al que corresponden funciones administrativas de ámbito regional y estatal, constituido por los centros subregionales ya citados, todos ellos integrando ámbitos con población superior a 200.000 habitantes, y por la capital regional.

En función de estas apreciaciones se realiza la Propuesta de Sistema de Ciudades de Andalucía que contiene:

- las jerarquías urbanas o niveles de articulación,
- las funciones que cada nivel debe acoger para conseguir la articulación del conjunto,
- los centros de cada nivel,
- los ámbitos de influencia correspondientes a dichos centros,
- las dotaciones mínimas de carácter público que debe poseer cada centro de articulación para servir a los municipios de su ámbito de influencia.¹²

En el conjunto de la Comunidad Autónoma se establecen, pues, la capital regional, 9 centros subregionales, 26 centros y ámbitos intermedios, de relación periódica, y 122 ámbitos funcionales básicos a los que corresponden 127 núcleos básicos, ya que en cinco ámbitos aparece una doble cabecera. Son muy importantes las coincidencias con la Propuesta de Comarcalización de 1983. La tabla nº 1 detalla la distribución geográfica de centros y ámbitos, y los criterios, funciones y dotaciones mínimas establecidas para cada nivel de articulación.

El nivel más bajo de articulación debe ofrecer los servicios personales de utilización diaria (centros prima-

rios de enseñanza, sanidad, servicios sociales, seguridad ciudadana...), ampliando las responsabilidades de la Junta de Andalucía respecto a lo que para idéntico umbral poblacional y función general establece la Ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen Local. El nivel intermedio de base periódica¹³ amplía también las funciones previstas por la Ley 7/85 para el rango homólogo en asistencia sanitaria, enseñanza, seguridad, acciones de promoción económica y planificación de inversiones,¹⁴ según queda reflejado en la tabla nº 1.

Finalmente, las dotaciones de centros subregionales permiten fijar las necesidades en servicios de las dos ciudades de este rango que no tienen condición de capital de provincia (Jerez y Algeciras), pero que por su volumen poblacional e importancia económica precisan dotaciones tales como residencia de la Seguridad Social, hospital psiquiátrico, instalaciones universitarias, etc.

Repercusiones de las anteriores propuestas

Como se ha indicado, las propuestas anteriormente analizadas (de Comarcalización y Sistema de Ciudades) no tienen valor normativo; por otra parte, la Ley 3/83 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma no ha sido desarrollada en cuanto se refiere a la creación de entes intermedios de articulación interna. A nivel inferior a las provincias, los únicos entes intermedios que pueden encontrarse actualmente en Andalucía son unas pocas y esporádicas iniciativas municipales de mancomunación o consorciación de servicios.¹⁵

En el conjunto de Andalucía existe medio centenar de iniciativas intermunicipales consolidadas o en fase de tramitación de sus expedientes de constitución. Aunque en conjunto poco significativas, apuntan un proceso confuso de ordenación administrativa del territorio, mera suma de decisiones aisladas entre sí. La reciente Ley 2/87 de 26 de Diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales introduce nuevas perspectivas en relación a esta materia. La Ley alude en su art. 6 a la coordinación por las Diputaciones de los servicios municipales para garantizar su efectiva prestación, cooperando con las Entidades Locales preferentemente con población inferior a 20.000 habitantes, y atribuye a las Diputaciones las competencias que se refieren a la prestación de servicios de carácter supramunicipal.

Sin embargo, sería precipitado deducir que no existe necesidad de organizar esos niveles intermedios. An-

13. Añadiendo ciertas dotaciones (parque público, biblioteca pública, mercado, tratamiento de residuos) a los legalmente previstos (alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza diaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, control de alimentos y bebidas).

14. *Sistema de Ciudades*, op. cit., p. 75.

15. *La experiencia de mancomunación de los servicios municipales en Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1989.

11. *Ibidem*, pág. 55.

12. *Ibidem*, pág. 63.

TABLA I. Sistema de Ciudades

CRITERIOS, FUNCIONES Y DOTACIONES MÍNIMAS DE LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL					
NIVELES DE ARTICULACIÓN	CENTROS BÁSICOS			CENTROS INTERMEDIOS	CENTROS SUBREGIONALES
CRITERIOS	RURAL	URBANO	METROPOLITANO		
POBLAC. DEL ÁMBITO	> 5.000 habitantes	> 20.000 habitantes	> 40.000 habitantes	> 100.000 habitantes	> 200.000 habitantes
POBLAC. DEL CENTRO			> 20.000 habitantes	> 20.000 habitantes	> 100.000 habitantes
ACCESIBILIDAD MÁXIMA AL CENTRO	25'	25'	15'	60'	
CRITERIOS CONJUNTOS Y PARTICULARIDADES	> 5.000 hab. y ≤ 25' (con excepciones posibles cuando la población sea < 5.000 hab.)	> 20.000 habitantes y 25'	Continuidad física, necesidad de gestión intermunicipal o crecimiento	> 100.000 habitantes y 60'	
FUNCIONES (El nivel básico es asimilable al municipal en ciertos casos)	<ul style="list-style-type: none"> —Planificación de inversiones de carácter urbano de la Junta de Andalucía —Coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico (en las regiones urbanas; incluye todos los centros básicos metropolitanos) —Cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados o mínimos —Fondos redistributivos de recursos de la Junta de Andalucía y de las diputaciones: Fondo de Solidaridad, Planes Provinciales de Obras y Servicios, Empleo Rural, etc. —Acción Territorial y fomento del desarrollo económico —Comarcas de Acción Especial 			<ul style="list-style-type: none"> —Asistencia Primaria Hospitalaria. Acciones públicas directas de promoción económica —Planificación de inversiones de ámbito provincial 	<ul style="list-style-type: none"> —Planificación de inversiones de ámbito regional
DOTACIONES MÍNIMAS (Cada nivel contiene todas las dotaciones de los niveles anteriores)	<ul style="list-style-type: none"> —Centro de Guardería y Preescolar —Centro de EGB —Centro de Formación Profesional Agraria —Of. Extensión Agraria —Centro Básico de Salud —Campo de deportes y piscina —Biblioteca —Control Sanitario Alimentos —Parque local Bomberos —Centro Social Integrado —Servicios Técnicos Municipales de Arquitectura —Servicios Seguridad Rural —Accesibilidad a red complementaria de carreteras 	<ul style="list-style-type: none"> —Oficina de Empleo —Juzgado de Distrito —Centro de BUP y FP —Parque de Bomberos —Educación Especial —Resid. Tercera Edad —Centro de Juventud —Polideportivo con piscina y asistencia técnica —Centro de formación de adultos —Servicio Seguridad Urbana —Instalaciones de depuración de aguas —Protección Civil —Servicios Técnicos Municipales de Ingeniería —Accesibilidad a red complement. carreteras 	<ul style="list-style-type: none"> —Iguales dotaciones que los centros básicos urbanos o las dotaciones de centros intermedios si superan los 100.000 habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> —Hospital —Ambulatorio Asistencia psiquiátrica —Inspección Enseñanza Básica y Media —Matadero frigorífico —Subdelegación de Hacienda —Educación Especial (disminuidos profundos) —Transporte público intermunicipal y estación de autobuses —Centro mantenimiento carreteras —Partido Judicial —Formación Profesional de tercer grado —Piscina cubierta —Accesibilidad a Red Básica 	<ul style="list-style-type: none"> —Residencia Seguridad Social —Hospital psiquiátrico —Universidad o Colegio Universitario —Brigada de Bomberos —Aeropuerto o Aeródromo —Accesibilidad interprovincial

tes de sacar conclusiones en dicho sentido conviene detallar algunas repercusiones que las propuestas anteriores han tenido, tanto en políticas generales o integrales como en las sectoriales.

La planificación económica andaluza ha recogido en sus elaboraciones sucesivas (PEA 1984-1986 y PADE 1987-1990) objetivos de la política territorial relacionables con los documentos antes tratados. Concretamente, el Plan Económico Andaluz incluía —pese a encontrarse en fase de tramitación— la propuesta de co-

marcalización como marco de referencia para las planificaciones sectoriales, así como la creación y aplicación de un Fondo de Solidaridad intrarregional, que, sin embargo, posteriormente, no ha sido desarrollado ni aplicado.

El vigente Programa Andaluz de Desarrollo Económico mantiene los objetivos territoriales de articulación y equilibrio territorial y propone el Sistema de Ciudades como marco que «servirá para delimitar las diferentes dinámicas económicas del espacio andaluz y la

configuración del sistema de comunicaciones... [asi como para] detectar las diferencias en los niveles de equipamientos e infraestructuras y definir las prioridades territoriales del sistema de incentivos». ¹⁶

También algunas iniciativas de política económica de carácter estatal o europeo se relacionan con las propuestas anteriores. La Ley 50/1985 de incentivos regionales y el Reglamento que la desarrolla (R.D. 1535/1987) requieren un referente expreso al que atribuir ayudas especiales que recojan la diversidad interna regional. Anteriormente, el Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía estableció 67 municipios preferentes en la región, difícilmente relacionables con los centros recogidos en las propuestas antes tratadas. ¹⁷ Pero posteriormente, por el R.D. 652/1988, Andalucía en su totalidad ha sido considerada como Zona de Promoción Económica tipo I, al tomarse en cuenta su renta y nivel de desempleo en relación a idénticos indicadores para España y Europa. Ello significa que el límite máximo de ayuda puede alcanzar el 50% en términos de subvención neta equivalente respecto a la inversión aprobada total; aunque este límite sólo será aplicable en las zonas declaradas prioritarias.

La delimitación para Andalucía de estas zonas recoge los centros básicos del Sistema de Ciudades con muy leves correcciones; ¹⁸ es decir, en los centros básicos, intermedios y subregionales, la subvención calculada para cada proyecto en función de sus características intrínsecas se incrementa en un 20% (o se multiplica por 1,2).

Bajando a la escala subregional, otros instrumentos de planificación y programación económicas —tales como las Operaciones Integradas de Desarrollo (Granada y Jaén, Bajo Guadalquivir), los Programas Nacionales de Interés Comunitario (Levante Almeriense y Málaga) y los Planes de Actuación Territorial, en desarrollo por el Instituto de Fomento de Andalucía (Sierra de Cazorla, Sierra de Huelva, Campo de Gibraltar y Sur de Córdoba)— toman en consideración los límites de los ámbitos establecidos, ateniéndose generalmente a ellos.

Respecto a la planificación sectorial, también pueden apreciarse ciertos efectos, si bien no en toda ella. Así, por ejemplo, y según se indicó anteriormente, la política de reforma agraria mantiene las comarcas definidas por el Ministerio de Agricultura; el recientemente aprobado Plan Forestal Andaluz prevé la realización futura de planes comarcales pero no se define respecto a la determinación de estos ámbitos ¹⁹ (pueden citarse más casos, aunque no de la generalidad e importancia de los anteriores). Por el contrario, el Plan General de Carreteras de Andalucía destaca como planificación sectorial atenta a los objetivos y criterios

16. *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990*, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento, Sevilla, 1987.

17. *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Consejería de Política Territorial, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 1986.

18. Se añaden los municipios anteriormente incluidos en la Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR) de la Bahía de Cádiz (Chiclana, Puerto Real, El Puerto de Santa María y San Fernando) y Guarrmán (Jaén). Se excluye Sevilla.

19. *Plan Forestal Andaluz. Edición preliminar*, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, Instituto Andaluz de Reforma Agraria, Agencia de Medio Ambiente, Sevilla, 1989.

Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

territoriales. ²⁰ Incluye objetivos de política territorial tales como:

- Vertebrar el territorio de forma equilibrada de acuerdo con las directrices generales para su ordenación.
- Potenciar las relaciones internas regionales proporcionando un nivel adecuado de accesibilidad a todas las zonas del territorio regional.
- Potenciar el sistema básico de ciudades. ²¹

Así mismo, en los criterios para su elaboración y desarrollo, integra ampliamente el punto de vista territorial al incluir el Sistema de Ciudades como elemento básico de zonificación, utilizándolo como conjunto estratégico de «nudos sobre los que se articulan equilibradamente las conexiones de las redes de carreteras de todo el territorio». ²² En conjunto, la red de carreteras se establece mediante un gráfico compuesto de arcos (los trayectos viarios), nudos (los asentamientos) y centroides (el sistema de ciudades).

La jerarquía urbana del Sistema de Ciudades conecta directamente con la jerarquía viaria del Plan de Carreteras que se establece como sigue:

- La Red Principal, que comprende la Red Básica Funcional y la Red Intercomarcal; la única que el Plan aborda como propuesta.
- La Red Secundaria, compuesta por la Red Comarcal y la Red Local.

Estos tipos de redes se distinguen no sólo por las características específicas de cada uno de ellos, sino también por las funciones de articulación que cumplen y, en ellas, por la relación que establecen con el Sistema de Ciudades. Así, a la Red Básica Funcional le corresponde unir la capital regional con los centros subregionales y a estos entre sí. A la Red Intercomarcal, la conexión de los centros subregionales con los intermedios, y con los centros básicos de su área de influencia, los centros intermedios entre sí y su acceso a la Red Básica Funcional. La Red Comarcal articula internamente los ámbitos básicos funcionales conectando las cabeceras con las capitales municipales y asentamientos mayores de 1.000 habitantes. ²³ Desde el punto de vista zonal, el Plan General de Carreteras de Andalucía establece consideraciones y medidas especiales para las áreas de baja accesibilidad y los espacios protegidos. Recientes trabajos que desarrollan el Plan General de Carreteras, ampliando sus consideraciones programáticas a la Red Secundaria, mantienen los criterios territoriales anteriormente citados. ²⁴ Existen otras planificaciones territoriales en las que se encuentran presentes las propuestas de zonificación y articulación territorial mediante la comarcalización y el sistema de ciudades. Así, la Consejería de Educación utiliza, desde el curso 1984-85, la propuesta de comarcalización

20. *Plan General de Carreteras. Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2ª edición, Sevilla, 1987.

21. *Ibidem*, p. 17.

22. *Ibidem*, p. 18.

23. *Ibidem*, pp. 19 y 20.

24. *Estudios provinciales sobre la red secundaria de carreteras*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección Gral. de Carreteras y Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, Sevilla, 1987.

para el establecimiento del Mapa Escolar²⁵ y la Consejería de Salud y Consumo elabora, desde 1985, el Mapa de Atención Primaria de Salud, definiendo su ámbito unitario, la Zona Básica de Salud, en consideración a los ámbitos funcionales establecidos por la Propuesta de Comarcalización, si bien no se atiende estrictamente a ellos en todos los casos.²⁶ Esta misma propuesta ha servido para la elaboración del Plan General de Instalaciones Deportivas (Consejería de Cultura) y del Mapa de Servicios Sociales (Consejería de Salud y Consumo), asimismo ha sido tenida en cuenta para la delimitación en Andalucía de los partidos judiciales en la Ley 38/88 de Demarcación y Planta Judicial; si bien sólo parcialmente, ya que en determinados casos han prevalecido criterios poblacionales, y por ejemplo, en la provincia de Cádiz, caracterizada por sus grandes núcleos, aparecen 14 partidos judiciales frente a los 9 ámbitos funcionales.

Merecen también comentario las repercusiones que las propuestas anteriores han tenido en un plano menos operativo, pero de interés, com es el de los análisis y estudios. En este aspecto, la Propuesta de Comarcalización y el Sistema de Ciudades se están convirtiendo en referencia frecuente en consideraciones relativas al conjunto de la Comunidad Autónoma, principalmente en los estudios realizados por la Administración Regional.²⁷ En este sentido conviene hacer indicación expresa del programa de Caracterización Socioeconómica de las Comarcas Andaluzas, de realización periódica, que mediante análisis sectorial relaciona 28 indicadores relativos a caracteres físicos, población, actividades, equipamientos, infraestructuras y riqueza, para posteriormente, mediante el análisis de Cluster, establecer tipologías comarcales.²⁸ Con este trabajo se produce un avance políticamente significativo, en cuanto se intenta una tipología de comarcas que permitirán estrategias de actuación y políticas diferenciadas, línea en la que se ha profundizado recientemente. El método utilizado permite realizar diversas agrupaciones comarcales, y el propio acto de agrupar y confeccionar las diversas tipologías posibles es un ejercicio de gran interés «que confirma apreciaciones básicas sobre la realidad andaluza y sugiere nuevas interpretaciones de gran valor territorial».²⁹

25. *Mapa Escolar de Andalucía 87-88*, Junta de Andalucía, Consejería de Educación y Ciencia, Sevilla, 1988.

26. *Mapa de Atención Primaria de Salud de Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Salud y Consumo, Sevilla, 1985.

27. Entre estos estudios cabe citar:

• *Incidencias Territoriales de Intervenciones Sectoriales de la Junta de Andalucía*, Consejería de Política Territorial, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 1986.

• *Los Puertos Andaluces y la Ordenación del Territorio*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1989.

• *El transporte comarcal como instrumento de ordenación territorial, estudio en zonas de baja densidad de Andalucía Oriental*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 1986.

28. *Características Socioeconómicas de las Comarcas Andaluzas*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1987.

29. *Ibidem*, p. 11.

Por último, los ámbitos delimitados también han servido de referencia a diversos estudios de carácter subregional, entre los que se encuentran las iniciativas ya citadas —OID y PNIC— y diversos análisis dirigidos a la ordenación territorial de zonas concretas del territorio.³⁰

Líneas actuales del trabajo

La línea actual del trabajo respecto a la zonificación interna de la Comunidad Autónoma desde la perspectiva de la ordenación del territorio parte de las elaboraciones anteriores, especialmente de la propuesta de Sistema de Ciudades, pero incorpora aspectos propios que se resumen en el comentario que seguidamente se hace de un instrumento al que se considera fundamental en la actual orientación: las Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía.

El origen de esta iniciativa son las Directrices Regionales de Política Territorial, de las que se elaboró un avance en 1985³¹ apoyado sobre un Anteproyecto de Ley de Instrumentos de Ordenación del Territorio de cuya jerarquía normativa eran el instrumento de cabecera, al que se vincularían los Planes Sectoriales y el Programa de Ordenación del Territorio, integrando los aspectos territoriales de la planificación sectorial y de la programación económica, y los Esquemas de Ordenación Territorial, de ámbito o escala subregional, que proporcionarían la conexión con el planeamiento municipal establecido según la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta línea de trabajo recogía en parte los instrumentos previstos en las Leyes aprobadas —aunque tampoco desarrolladas— en otras Comunidades Autónomas.

Las Bases para la Ordenación del Territorio se conciben como un documento más abierto que las Directrices, comprensivo pero sin propósito de exhaustividad, e integrador de las políticas sectoriales y formulaciones planificadoras que se han producido en la Comunidad Autónoma Andaluza en su primera década de existencia. Se trata de una iniciativa más directiva que normativa, destinada a establecer el consenso previo a la posible formulación de un Plan Regional sobre el modelo territorial general, entendiéndolo éste, simultáneamente, como conocimiento y diagnosis del funcionamiento físico real de la Comunidad, como marco de intervención para las diversas políticas y como imagen finalista.³²

30. — Esquema de ordenación territorial para la comarca del Alto Guadalquivir.

— Ordenación de la zona sur de la provincia de Córdoba.

— Problemática supramunicipal del ámbito de influencia de la ciudad de Jaén.

— Problemática supramunicipal del ámbito de influencia de la ciudad de Almería.

— Problemática supramunicipal del ámbito de influencia de la ciudad de Huelva.

Todos ellos en fase de realización.

31. *Trabajos preliminares para la redacción de las Directrices Regionales de política territorial*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 1985.

32. Estas consideraciones y las que siguen hasta el final del párrafo proceden del texto *Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía. Documento de trabajo*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1988.

Las Bases conceptúan la compleja realidad territorial andaluza en la apreciación de tres grandes sistemas regionales: el sistema físico ambiental, el sistema productivo y el sistema urbano-relacional; entendiéndose que el primero de ellos, el sistema físico-ambiental, es el territorio considerado en sí mismo, en su conformación natural, en el conjunto de relaciones que mantienen su integridad y como contenedor de los recursos naturales que hacen posible la actividad humana. El sistema productivo se considera de forma parcial, principalmente en su aspecto de localización o distribución de las actividades y sesgando la interpretación de dicha distribución en dos sentidos principales: su relación con el sistema natural, al que debe mantener o incluso potenciar, y su relación con la posibilidad de un desarrollo económico territorialmente equilibrado, objetivo permanente en la ordenación del territorio. El sistema urbano-relacional engloba el sistema de ciudades, las redes viarias y las grandes infraestructuras y la organización del transporte.

El último sistema, el urbano-relacional, es, en conjunto, el objeto inmediato de la política territorial, competencialmente reunido con frecuencia en un solo Departamento, lo que facilita su formulación unitaria. El planteamiento realizado en las Bases integra la propuesta del Sistema de Ciudades realizada en 1986, el Plan General de Carreteras de Andalucía, el Plan Estratégico Ferroviario³³ y las principales líneas de actuación de la política urbanística, como cuestiones asociadas al desarrollo urbano.

La consideración que se hace del sistema productivo trata de delimitar espacialmente y de integrar diversas políticas regionales, como la de Reforma Agraria, Turística, las de promoción económica e industrialización, etc. Igualmente, se orienta el tratamiento del llamado sistema físico-ambiental hacia la compatibilización e integración de las políticas de protección de la naturaleza y hacia los Espacios Naturales Protegidos y la correspondiente a los principales recursos naturales (política hidráulica, forestal y de conservación de suelos, etc.).

En relación a la cuestión que ahora nos ocupa, la zonificación y determinación de ámbitos intermedios, las Bases parten, a efectos analíticos, de los 122 ámbitos funcionales definidos por la propuesta del Sistema de Ciudades como nivel máximo de desglose en todos los temas tratados. En sus aspectos propositivos, las Bases establecen varias zonificaciones según las funciones que se les atribuya en la ordenación territorial.

Para la organización productiva del espacio regional se parte de un primer nivel de zonificación que constata, mediante el contraste de diversos indicadores por ámbitos funcionales, procesos de desarrollo desiguales para tres grandes áreas regionales: las llamadas zonas dinámicas, estancadas y marginales, que se corresponden sustancial y respectivamente con el litoral y las aglomeraciones urbanas, el Valle del Guadalquivir y las zonas montañosas de Sierra Morena y Béticas.

El desigual desarrollo de estas grandes áreas viene determinado por la concentración de los sectores y acti-

vidades impulsoras (industria, nueva agricultura, turismo y resto de los servicios) en las llamadas zonas dinámicas (litoral y urbanas) y el estancamiento de los sectores productivos tradicionales (agrarios principalmente), que se une a la falta de ejes potentes de vertebración y de centros económicos, en las restantes zonas.

A cada una de estas grandes áreas o zonas, le corresponden evoluciones propias, basadas en procesos económicos muy diferenciados, con agentes y mecanismos particulares. En consecuencia, cabe atribuirles funciones diferenciadas que en gran medida ya las caracterizan y que en el futuro se reforzarán. Así, las zonas montañosas regresivas demográfica y productivamente evolucionan funcionalmente —por las vinculaciones que con ellas establecen la política hidráulica, la forestal y la de protección de la naturaleza, entre otras— hacia un papel progresivamente más importante en la generación de recursos naturales básicos y de los aspectos productivos vinculados al tiempo libre. Las llamadas zonas estancadas, de base económica esencialmente agrícola, han de ligarse de forma preferente a los instrumentos y medidas que intensifican y mejoran los usos de las estructuras agrarias, tales como política de regadíos, política de reforma agraria, la reestructuración del olivar y el viñedo y los programas de formación de un verdadero sector agroalimentario andaluz.

Estas asignaciones funcionales a las áreas menos dinámicas suponen un reconocimiento de los hechos que deben orientar las políticas, no una renuncia al desarrollo socioeconómico de dichas zonas, que ha de buscarse en concordancia con sus posibilidades dentro de un sistema económico que es operativo en ellas y fuera de ellas y que cuenta con instrumentos adecuados para las mismas; en esta línea se enlaza con las recientes orientaciones dadas por la Comunidad Económica Europea a los programas de diversificación y desarrollo del mundo rural,³⁴ necesariamente conectados con las posibilidades de desarrollo endógeno, basadas en recursos propios, que requieren su transformación local y, en ocasiones, la reconversión de ciertas actividades, como por ejemplo las mineras.

Es posible subdividir cada una de estas grandes zonas, con lo que se llega a una tipología de unidades territoriales (zonas dinámicas urbanas, dinámicas litorales, estancadas con potencial, estancadas marginales, en transición y regresivas) muy próxima a la establecida mediante los análisis factorial y de Cluster antes mencionados,³⁵ lo cual se aduce como refrendo de la identificación de los hechos a cuyo conocimiento se ha llegado por distintas vías.

En esta tipología básica (sencilla o desdoblada) se han delimitado ámbitos intermedios con capacidad para integrar las distintas políticas sectoriales. Dichos ámbitos deben dotarse de los siguientes elementos:

34. *El futuro del mundo rural*, Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1988.

35. *Características socioeconómicas...*, op. cit.

33. *Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1988.

- Un centro económico suficientemente potente³⁶ que actúe como aglutinador de nuevas iniciativas empresariales y como foco de difusión de innovaciones técnicas y económicas.
- La conexión mediante ejes viarios internos de territorios homogéneos según su base productiva.
- La conexión mediante ejes viarios internos de ámbitos que carecen de centros potentes con otros que sí los tienen y que presentan una base económica similar.

Con estos criterios se han agrupado los 122 ámbitos funcionales básicos establecidos en el Sistema de Ciudades, de forma que en cada nuevo ámbito homogéneo exista al menos un centro económico suficientemente potente y un eje de conexión interna y con las comarcas limítrofes. Se consigue una nueva zonificación en 42 ámbitos, 16 en áreas marginales o de montaña, 7 en las áreas estancadas o agrícolas y 19 en las zonas dinámicas litorales y urbanas.

Estos marcos físicos o unidades territoriales de una y otra escala (grandes zonas y ámbitos homogéneos) posibilitan la integración de la promoción económica y la ordenación territorial mediante la aplicación de políticas diferenciadas a cada zona y ámbito. En las áreas dinámicas se superponen las intervenciones públicas sectoriales, por lo que se plantea esencialmente la necesidad de su coordinación general mediante instrumentos adecuados a cada ámbito, bien sean urbanísticos (Planes Directores Territoriales de Coordinación o similares), bien instrumentos de desarrollo integral o sectoriales relacionados entre sí. Para las otras dos grandes zonas ya se han mencionado las estrategias principales (reforma de las estructuras agrarias e integración de las políticas de recursos y espacios naturales y de ocio).

En todo caso, parece imprescindible conseguir la unidad de ámbitos de promoción económica, frente a la actual situación que solapa territorialmente y dispersa iniciativas tan distintas como las Comarcas de Reforma Agraria, los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Espacios Naturales Protegidos, las Operaciones Integradas de Desarrollo, los Planes de Promoción Turística del Litoral, los Planes de Promoción del Instituto de Fomento de Andalucía, las Zonas de Acción Económica de cuencas mineras, etc.

Por otra parte, en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, en las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía se mantiene la propuesta del Sistema de Ciudades de Andalucía sin alteración alguna respecto a la jerarquía del sistema y a los centros y ámbitos en cada nivel, y se introducen modificaciones, no muy significativas pero actualizadoras, en las dotaciones mínimas correspondientes a cada rango (tabla n.º 2).

Las Bases propiamente dichas son un conjunto de 17 proposiciones (entre las que figuran las anteriormente

citadas) que recogen aspectos organizativos, estructuras territoriales regionales, estrategias y prioridades de actuación, tanto de carácter positivo como cautelares, según queda recogido en la tabla n.º 3. Esta iniciativa se encuentra en tramitación tras un primer contraste interno con los organismos inversores y planificadores de la Junta de Andalucía.

Recapitulación y conclusiones

La cuestión que se plantea es, según se ha dicho, cómo contribuir desde la ordenación del territorio a la delimitación en Andalucía de ámbitos intermedios con alcance administrativo. El Estatuto de Autonomía y la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma establecen la posibilidad de instituirlos, si bien en el conjunto de una región extensa como Andalucía hay una gran diversidad de situaciones respecto a este asunto, tanto si se toman como punto de partida planteamientos históricos, de funcionalidad u homogeneidad natural o de base económica. No obstante, desde el conocimiento de los hechos que suministran los análisis y estudios territoriales realizados, se obtienen conclusiones de interés.

La Propuesta de Comarcalización realizada en 1983 constató la existencia en Andalucía de dos niveles intermedios entre el municipio y la provincia con entidad para la actuación administrativa. Un nivel básico, apoyado sobre aquellas funciones relativas a los servicios de carácter municipal y uso diario y cuyo reconocimiento e instauración supondría mayor equidad en las prestaciones básicas, de las que carecen los núcleos de población y ámbitos más elementales, y, un segundo nivel, relacionado también con la prestación de servicios, pero de utilización periódica e infrecuente dotación hace un lustro, y operativo como ámbito para la planificación y promoción económica.

Aunque esta Propuesta nunca llegó a tener alcance normativo, ha influido en elaboraciones posteriores que la matizan y desarrollan. El Sistema de Ciudades de Andalucía se plantea principalmente para la estructuración de los servicios que corresponden a la Junta de Andalucía; aunque la jerarquía urbana que establece se compone de cuatro rangos, mantiene la insistencia en los dos niveles intermedios antes mencionados como nuevos, ya que la capitalidad regional es un hecho que requiere la nueva organización política y el nivel subregional se corresponde sensiblemente con la organización provincial.

El Sistema de Ciudades mantiene, pues, los centros y ámbitos básicos para funciones de rango municipal y los centros y ámbitos intermedios para las de nivel comarcal. Esta propuesta, formulada como criterio general de actuación para la Junta de Andalucía, sin valor normativo, ha sido más operativa, ya que fue tomada en consideración por políticas generales como la planificación económica, y por políticas sectoriales como la educativa, sanitaria, de equipamiento deportivo, planificación de carreteras, etc. Ha influido, además, en los planteamientos teóricos y de estudio, lo que convierte a esta formulación en una superestructura conceptual y de conocimientos difícil de sustituir por otra de idéntico rigor. Su efectiva aplicación no ha suscitado grandes problemas, dada su condición de criterio

36. Se han considerado como tales cuatro órdenes, en función de la presencia en ellos de las actividades industriales, según los siguientes requisitos: 1.º orden, de 1.000 empresas y 5.000 trabajadores; 2.º orden, más de 500 empresas y 1.000 trabajadores; 3.º orden, 250 empresas y 500 trabajadores; 4.º orden, 100 empresas y 250 trabajadores.

TABLA 2. Bases para la Ordenación del Territorio

CRITERIOS, FUNCIONES Y DOTACIONES MÍNIMAS DE LOS CENTROS Y ÁMBITOS DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL

CENTROS DE ARTICULACIÓN	CENTROS BÁSICOS			CENTROS INTERMEDIOS	CENTROS SUBREGIONALES
	RURAL	URBANO	METROPOLITANO		
POBLAC. DEL ÁMBITO	> 5.000 habitantes	> 20.000 habitantes	> 40.000 habitantes	> 100.000 habitantes	> 200.000 habitantes
POBLAC. DEL CENTRO			> 20.000 habitantes	> 20.000 habitantes	> 100.000 habitantes
ACCESIBILIDAD MÁXIMA AL CENTRO	25'	25'	15'	60'	
CRITERIOS CONJUNTOS Y PARTICULARIDADES	> 5.000 hab. y 25' (con excepciones posibles cuando la población sea < 5.000 hab.)	20.000 habitantes y 25'	Continuidad física, necesidad de gestión intermunicipal o crecimiento	> 100.000 habitantes y 60'	
FUNCIONES (el nivel básico es asimilable al municipal en ciertos casos)	<ul style="list-style-type: none"> —Planificación de inversiones de carácter urbano de la Junta de Andalucía —Coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico (en las regiones urbanas; incluye todos los centros básicos metropolitanos) —Cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados o mínimos —Fondos redistributivos de recursos de la Junta de Andalucía y de las Diputaciones: Planes Provinciales de Obras y Servicios, Empleo Rural, etc. —Acción Territorial y fomento del desarrollo económico: incentivos, etc. —Comarcas de Acción Especial 			<ul style="list-style-type: none"> —Asistencia Primaria Hospitalaria —Planificación de inversiones de ámbito provincial 	<ul style="list-style-type: none"> —Planificación de inversiones de ámbito regional
DOTACIONES MÍNIMAS (cada nivel contiene todas las dotaciones de los niveles anteriores)	<ul style="list-style-type: none"> —Centro de Formación Profesional Agraria —Oficina Extensión Agraria —Centro Básico de Salud —Biblioteca —Residencia Tercera Edad —Control Sanitario Alimentos —Parque local —Bomberos —Servicios Técnicos Municipales de Arquitectura —Servicios Seguridad Rural —Depuración biológica de aguas —Centro Enseñanzas Medias —Centro recursos educativos —Casa de Cultura —Centro de formación adultos —Vertedero controlado —Zonas de trabajo social —Centro de Servicios integrados de telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> —Oficina de Empleo —Juzgado de Distrito —Centro de BUP y FP —Parque de Bomberos —Educación Especial —Servicio Seguridad Urbana —Instalaciones de depuración convencional de aguas —Protección Civil —Servicios Técnicos Municipales de Ingeniería —Oficina Promoción Económica —Servicio control medioambiental —Polígono industrial 	<ul style="list-style-type: none"> —Iguales dotaciones que los centros básicos urbanos o las dotaciones de centros intermedios si superan los 100.000 habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> —Hospital General Básico —Inspección Enseñanza Básica y Media —Matadero frigorífico —Administración de Hacienda —Educación Especial (disminuidos profundos) —Estación de autobuses —Partido Judicial —Oficina rehabilitación de viviendas 	<ul style="list-style-type: none"> —Residencia Seguridad Social —Hospital psiquiátrico —Universidad o Colegio Universitario —Brigada de Bomberos —Aeropuerto o Aeródromo

TABLA 3. Bases para la Ordenación del Territorio

SÍNTESIS PROPOSITIVA				
BASE	DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA	PLAZO (I)	CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL	INSTRUMENTACIÓN
SISTEMA URBANO-RELACIONAL				
1	Sistema de ciudades: centros y ámbitos para la articulación regional	Largo	J.A. (referencia general para todos los departamentos)	Definido en 1985. A desarrollar por las Bases 2 a 8 y 11
2	Red viaria de interés nacional o internacional. Sistema de Autovías	Largo	J.A. (COPT)-MOPU	Plan General de Carreteras de Andalucía Plan Nacional de Carreteras 1984-91 y 1992-97 Sistema Comunitario de Transportes
3	Red viaria de interés regional. Red principal y secundaria de carreteras	Largo	J.A. (COPT)-Diputaciones Provinciales	Plan General de Carreteras de Andalucía Red Secundaria Regional de Carreteras*
4	Prioridades de la red de interés regional.	Medio	J.A. (COPT)-Diputaciones Provinciales	Plan General de Carreteras de Andalucía Red Secundaria Regional de Carreteras*
5	Organización del Transporte Público de viajeros por carreteras. Conectividades básicas	Corto-medio	J.A. (COPT)	Plan de transportes de viajeros por carretera
6	Equipamientos sociales: estrategias para la cobertura de los centros del sistema de ciudades	Corto	J.A. (CEC; CSC; CC; CTF) Diputaciones Provinciales	Planes anuales de construcciones escolares Mapa de Atención Primaria de Andalucía Plan Guía de Instalaciones Deportivas Planes anuales de inversiones en bibliotecas Plan de Servicios Sociales*
7	Estrategias para la cobertura del planeamiento general	Corto	J.A. (COPT); Ayuntamientos	Programas anuales de Planeamiento
8	Coordinación de planeamiento urbanístico: estrategias intermunicipales	Corto	J.A. (COPT); Ayuntamientos	Programas anuales de Planeamiento
SISTEMA PRODUCTIVO				
9	Delimitación de ámbitos para la promoción económica y la ordenación territorial	Corto	J.A. (Comisión de Planificación Económica)	Programación territorial de los programas regionales Planes subregionales de promoción y ordenación del territorio (OID, PNIC, ZAE, Reforma Agraria, Zonas de Montaña, PRUG, P. Turísticos del Litoral y PRODINTUR)
10	Estrategia de promoción económica y ordenación territorial	Corto	J.A. (IFA; IARA; AMA; COPT; CTF)-CEE	Programación territorial de los programas regionales Planes subregionales de promoción y ordenación del territorio (OID, PNIC, ZAE, Reforma Agraria, Zonas de Montaña, PRUG, P. Turísticos del Litoral y PRODINTUR)
11	Centros preferentes para la promoción económica	Corto	J.A. (CTF; COPT; CAP)-MEH	Municipios preferentes de la ZOPRE Red básica de suelo industrial* Programas de difusión de innovaciones científico-técnicas (STAR, Red Andaluza de Experimentación e Investigación Agraria, etc.)
SISTEMA FÍSICO-AMBIENTAL				
12	Protección de recursos hídricos superficiales en cabecera	Medio-Largo	J.A. (IARA, AMA, COPT)-Organismos de Cuenca	Planes hidrológicos y planes de restauración hidrológico-forestal* Plan Forestal y planes comarcales derivados*
13	Mejora de la calidad de las aguas superficiales	Corto	J.A. (IARA, AMA, COPT)-Organismos de Cuenca Diputaciones y Ayuntamientos	Planes de saneamiento integral de grandes núcleos Planes de saneamiento por subcuencas*
14	Ordenación y protección de aguas subterráneas	Corto	J.A. (CTF, COPT, AMA, IARA)-MINER (IGME)	Actuaciones derivadas de la declaración de acuíferos sobreexplotados Definición de perímetro de protección de acuíferos
15	Adecuación de los usos del suelo como factor productivo y ambiental	Largo	J.A. (IARA, AMA)	Plan Forestal* Comarcas de Reforma Agraria Planes Rectores de Uso y Gestión
16	Estrategias de lucha contra la erosión de los suelos	Corto-Medio-Largo	J.A. (IARA, AMA)	Plan Forestal* Plan regional de conservación de suelo* LUCDEA y LUCDEME
17	Sistema de Espacios Naturales	Corto	J.A. (AMA, IARA, COPT)	Planes especiales de protección del medio físico Instrumentos de la Ley de Espacios Naturales Protegidos y de la Ley para la Conservación de la Naturaleza Planes Rectores de Uso y Gestión Plan Forestal*

I. Esta columna expresa el plazo de realización definitiva de las propuestas que en algunos casos cabe entender como una tarea permanente. El orden de la referencia es meramente indicativo. No obstante, parece necesario señalar que se entiende por corto plazo un periodo no superior a 4 años, por medio plazo entre 4 y 8 años y por largo plazo más de 8 años.

* Leyes, planes y programas proyectados, aún no aprobados.

Abreviaturas: J.A.: Junta de Andalucía; COPT: Consejería de Obras Públicas y Transportes; CEC: Consejería de Educación y Ciencia; CSC: Consejería de Salud y Consumo; CC: Consejería de Cultura; CTF: Consejería de Trabajo y Fomento; IFA: Instituto Andaluz de Fomento; IARA: Instituto Andaluz de Reforma Agraria; AMA: Agencia de Medio Ambiente; CAP: Consejería de Agricultura y Pesca; MEH: Ministerio de Economía y Hacienda; MINER: Ministerio de Industria y Energía; IGME: Instituto Geológico y Minero de España.

interno, para una sola administración que subvenía necesidades sociales largamente diferidas; sólo ocasionalmente se han producido conflictos intensos, como el de la fuerte rivalidad local entre Baza y Guadix a causa del hospital comarcal.

Los actuales estudios y trabajos básicos de ordenación del territorio ponen en evidencia la necesidad de seguir reforzando los dos niveles intermedios antes citados, pero entendidos con flexibilidad, y de una mayor atención a los hechos reales. En relación a la prestación de servicios, se mantiene la jerarquía urbana propuesta, insistiéndose en el sentido funcional de los ámbitos básicos y en la accesibilidad a los centros. Para la vinculación entre planificación económica y territorial se han identificado las áreas homogéneas (grandes zonas y ámbitos intermedios) en las que se reconocen procesos específicos y elementos o estructuras territoriales reales sobre los que apoyar las intervenciones públicas como actuaciones inductoras del desarrollo; en todo caso, se insiste más en los recursos y procesos concretos, en los centros con potencial o estratégicos y en los ejes internos de articulación que en los límites o adscripciones teóricas.

El todavía corto período de vida democrática de las instituciones y su nivel real de dotación e implantación aconsejan prudencia en el tratamiento de una cuestión que afecta a los aspectos más básicos de su organización administrativa. Parece más importante intervenir sobre las situaciones reales, completando las disponibilidades básicas requeridas y creando condiciones de mayor equilibrio y equidad u homogeneidad dotacional. Asimismo es imprescindible considerar las características de la actual coyuntura económica y política, muy condicionada por factores exógenos, la importancia de la reactivación económica y la próxima constitución del mercado único europeo, que demandarán nuevas respuestas y orientaciones productivas, ante lo cual es necesario proponer estructuras organizativas flexibles, y no plantear un falso debate político sobre cabeceras comarcales y adscripciones a límites escasamente operativos. Se trabaja, pues, en la línea de proporcionar un marco territorial para la intervención pública, en los ámbitos donde la prolongación de los conflictos o la existencia de procesos complejos requieren abordar los problemas y aprovechar las oportunidades desde una perspectiva inter o supra municipal; aunque quizás con una actuación más decidida que la producida hasta ahora.