

LA NUEVA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA: EL RETO DE MATERIALIZAR LOS INTERESES TERRITORIALES SUPRALOCALES RESPETANDO LA AUTONOMÍA LOCAL

Antonio Alfonso Pérez Andrés

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS DIFÍCILES INTERACCIONES ENTRE LA PLANIFICACIÓN SUBREGIONAL Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. UN RAYO DE LUZ EN EL RESPETO DE LAS COMPETENCIAS LOCALES Y EN LA OBJETIVACIÓN DEL CONTROL DE LOS INTERESES SUPRAMUNICIPALES SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL. III. ALGUNAS MEJORAS IMPORTANTES EN MATERIA DE LA GRADACIÓN DE LA VINCULATORIEDAD QUE PUEDEN CONTENER LOS PLANES Y ALGUNAS MODIFICACIONES DEL RÉGIMEN DE LA LOTA QUE PUEDE GENERAR PROBLEMAS. IV. IMPORTANTE CAMBIO CONCEPTUAL CON UN ENORME INCREMENTO DE LAS APUESTAS POR UN DESARROLLO DIRECTO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. V. EL INMINENTE DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LISTA TERMINARÁ CON LA NECESIDAD DE UN REGLAMENTO EJECUTIVO SOBRE LA LEGISLACIÓN SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. VI. DEROGACIÓN EXPRESA DE LA NORMA 45.4.A DEL DECRETO 206/2006, DE 28 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE ADAPTA EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA, SOBRE LOS LÍMITES AL CRECIMIENTO.

I. INTRODUCCIÓN

La materia de Ordenación del Territorio se reguló en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio, ya hace 27 años, sin embargo, hemos de hacer notar que no es una materia que haya sido en modo alguno estudiada con la suficiente profundidad. La mayoría de los debates jurídicos se siguen generando en relación con el planeamiento urbanístico y su ejecución, más que con el planeamiento territorial.

La Ley, que ha estado vigente hasta la entrada en vigor de la LISTA (Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía) ha servido para que se haya desarrollado una importante actividad planificadora sobre

el territorio andaluz a nivel supramunicipal que nunca se había desarrollado antes. En efecto, como es conocido se han aprobado desde 1999, año en que se aprobó el primer Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, que era el de la Aglomeración Urbana de Granada, hasta la actualidad, diecisiete instrumentos de planificación de este tipo. Además, también se ha aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en 2006, lo que sin duda supuso un importante hito en el desarrollo de una verdadera política territorial autonómica que estuviera ordenada y diseñada de forma prospectiva.

También se han aprobado numerosos instrumentos de los denominados Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, cuya labor de coordinación con los planes subregionales de ordenación del territorio creemos que se podría calificar de adecuada.

Durante todo este tiempo también ha habido algunas impugnaciones de planes subregionales ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que en su mayor parte se han centrado en aspectos formales o procedimentales de su elaboración.¹ De hecho, consideramos que no habido una jurisprudencia aún importante sobre aspectos de fondo. Por ello aún existen muchas incertidumbres sobre el verdadero alcance de muchas de las determinaciones que nos podemos encontrar en un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional.

De todos los retos que materia de planificación territorial puede encontrarse ahora mismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía vamos a destacar en estas páginas los que nos han parecido más importantes.

II. LAS DIFÍCILES INTERACCIONES ENTRE LA PLANIFICACIÓN SUBREGIONAL Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. UN RAYO DE LUZ EN EL RESPETO DE LAS COMPETENCIAS LOCALES Y EN LA OBJETIVACIÓN DEL CONTROL DE LOS INTERESES SUPRAMUNICIPALES SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL

Es evidente que la pieza más importante o clave de la ley de ordenación del territorio de 1994 eran los planes subregionales y en especial la relación que éstos tendrían de tener con el planeamiento urbanístico general.

¹ Otro de los instrumentos de ordenación territorio impugnado y anulado ha sido el Plan del Corredor del Litoral de Andalucía, y también lo fue por un aspecto formal, al haber sido aprobado un Decreto del Consejo de Gobierno, cuando ese órgano de gobierno estaba en funciones. Ahora ya definitivamente dicho instrumento de ordenación territorial supramunicipal ha sido eliminado de la LISTA, corroborando la innecesidad de mantener un instrumento de ordenación cuya labor perfectamente venían desarrollando los planes de ámbito subregional que se han ido aprobando para todo el litoral andaluz.

Es de interés ahora recordar que antes de la aprobación de la ley se celebraron unas jornadas en la Universidad de Córdoba relativas al proyecto de ley de ordenación del territorio, en las cuales, quien escribe, recibió el encargo de su director de tesis para que desarrollara precisamente la materia relativa a las relaciones entre el planeamiento territorial y el planeamiento urbanístico. Desde esos momentos destacamos que precisamente los planes regionales tendrían que convertirse en la norma reglamentaria clave para la coordinación de competencias sectoriales y generales sobre el territorio.

Pero para ello entendíamos que la ley de 1994 no había dado el paso definitivo puesto que no establecía con claridad y contundencia que la administración autonómica en el control sobre el planeamiento urbanístico debía estar limitada por las determinaciones de sus propios planes subregionales. En concreto, la conclusión a la que llegábamos en nuestro libro *La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías* publicado en 1998 era muy claro en ese sentido:

“En la legislación urbanística y de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas se está produciendo una indebida extralimitación en las posibilidades previstas de intervención autonómica sobre los intereses de los Entes Locales. No cabe ya, tras la Constitución de 1978, una acción de tutela tan amplia como se establece en estas Leyes Autonómicas, que permiten múltiples supuestos de sustitución y control de la voluntad de los municipios en materia territorial o urbanística. Si bien no habrá vulneración de la Autonomía Local cuando las facultades de suspensión de acuerdos locales otorgadas a las Comunidades Autónomas no supongan ningún control administrativo de legalidad de los actos municipales, tendentes a examinar la conformidad a Derecho de las licencias a los efectos de su confirmación, modificación o anulación, sino que, por el contrario, se traten de medidas cautelares de vigencia transitoria que pretendan salvaguardar la eficacia de las competencias *autonómicas de ordenación territorial*.

Por otra parte, parece obvio, que la atribución de efectos directos a los Planes de Ordenación del Territorio sobre el planeamiento urbanístico debe limitarse a aspectos supramunicipales de ordenación territorial. Pero aún así, es necesario reforzar las previsiones legales que establecen técnicas de coordinación territorial entre las Corporaciones Locales y las demás Administraciones implicadas en la conformación del territorio. Sin duda que, la elaboración de los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio puede ser una buena opción para objetivar los intereses supralocales sobre el territorio, con lo que se objetivará también el ejercicio de las facultades de intervención de las Comunidades Autónomas sobre el planeamiento urbanístico municipal.”

Analizando la LISTA podemos entender que aún no se ha producido verdaderamente el paso definitivo que demandábamos en 1998, aunque hemos de reconocer que

encontramos algunos preceptos en la nueva ley que nos dan cierta esperanza, un rayo de luz, pues en ellos encontramos que verdaderamente se pretende que la Comunidad Autónoma y el Estado cuando realizan un control sobre el planeamiento urbanístico municipal mediante la emisión de informes, se encuentran condicionados y limitados por esos intereses supramunicipales. Lo que faltaría sería dejar claro en los preceptos sobre el alcance de los Planes Subregionales que cuando esto se dictan ya suponen un verdadero límite al ejercicio de cualquier facultad en la materia por parte de la Comunidad Autónoma o el propio Estado.

En efecto el artículo 75.2.b) de la LISTA recoge las competencias de la Consejería de la Comunidad Autónoma competente en materia de urbanismo dentro del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística e indica entre ellas la facultad para:

“b) Emitir informe preceptivo en los instrumentos de ordenación urbanística. Este informe será vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado. El informe, cuyo contenido se regulará reglamentariamente, se emitirá en el plazo máximo de tres meses. No podrá aprobarse ningún instrumento que contenga determinaciones contrarias al contenido de dicho informe, cuando este sea vinculante.”

Como vemos, ya de por sí se indica que el informe en cuestión sólo es vinculante en el caso de instrumentos de ordenación urbanística general o que delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización. Eso ya supone que, para los instrumentos de ordenación urbanística detallada, como es el caso del Plan de Ordenación Urbana, y demás instrumentos de desarrollo del planeamiento general, el informe autonómico, aunque preceptivo, no será vinculante. De esa forma, se están dando pasos importantes en la limitación de las facultades autonómicas de control hacia aquellos aspectos urbanísticos que tengan un interés verdaderamente supramunicipal.

Luego el artículo 78.4. establece además que durante la información pública se solicitarán los informes sectoriales previstos legalmente como preceptivos así como el informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo conforme a lo que acabamos de ver que se dispone en el apartado 2.b) del artículo 75, y luego en el párrafo siguiente se indica que: *Los informes se limitarán, conforme a su normativa específica, a los aspectos de control de la legalidad y de tutela de los intereses sectoriales y tendrán carácter vinculante exclusivamente sobre estos aspectos cuando así se establezca en la citada normativa”.*

Estos preceptos, aunque no suficientemente, están dando pasos en el sentido reclamado de que haya una mayor objetividad en cuanto al control autonómico sobre el planeamiento urbanístico.

No obstante, seguimos considerando que el paso definitivo está por dar y consideramos que debería ser importante el que quedara claro que la autonomía local en materia de urbanismo solo puede verse limitada en virtud de las determinaciones de un plan subregional cuando se dé el caso de que hay uno aprobado para su concreto ámbito territorial.

III. ALGUNAS MEJORAS IMPORTANTES EN MATERIA DE LA GRADACIÓN DE LA VINCULATORIEDAD QUE PUEDEN CONTENER LOS PLANES Y ALGUNAS MODIFICACIONES DEL RÉGIMEN DE LA LOTA QUE PUEDE GENERAR PROBLEMAS

De manera pionera la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994 introdujo un régimen que graduaba la forma en que las determinaciones de un instrumento de planeamiento territorial pueden vincular a otros instrumentos de planeamiento, o a cualquiera acto administrativo que se dicte a tal respecto. En efecto, entre otras técnicas de armonización de las competencias de ordenación del territorio y urbanísticas, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, establecía en el artículo 21 una gradación en cuanto a la vinculatoriedad de las determinaciones de la planificación territorial, diferenciando entre normas directamente vinculantes que desplazan a las normas urbanísticas que las contradigan, y las directrices y recomendaciones para cuya aplicación se precisa de una labor de adaptación del planeamiento municipal que constituye una llamada al respeto y la integración con el ejercicio de las competencias urbanísticas locales. De esta forma, en la ordenación que dimana de las directrices y las recomendaciones el urbanismo local interviene de forma directa en la toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos marcados.

Este sistema se ha mantenido en la LISTA, con la gran novedad de que se ha implementado también para el planeamiento urbanístico, lo que consideramos que puede ser claramente muy positivo. Será un gran reto para el urbanismo andaluz, tanto a nivel de Comunidad Autónoma como en el caso de los Ayuntamientos, ver cómo desarrollan esta importante novedad legislativa, pues será fundamental a la hora de aprobar los futuros instrumentos de planificación urbanística municipal.

Las Normas serán pues directamente vinculantes para las Administraciones Públicas y los particulares, Ahora no encontramos en la LISTA que se limite su aplicación, como ocurría en la LOTA a el suelo no urbanizable, y ciertamente nos ha preocupado. Esperemos que en el desarrollo reglamentario esta cuestión se aclare, pues verdaderamente no nos parece muy apropiado el hecho de que en suelos urbanos puedan dictarse normas de aplicación directa desde el planeamiento de ordenación

del territorio. Sobre todo, nos preocuparía que esas normas de aplicación directa pudieran tener los efectos que la jurisprudencia ha venido estableciendo para este tipo de determinaciones en suelos urbanizables y no urbanizables.

Sobre el alcance de las normas de aplicación directa podemos citar entre otras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo contencioso administrativo de Málaga Sección 1º, sentencia 3894/2011 de 14 de noviembre:

“Según todo lo dicho y a tenor de su naturaleza reglamentaria, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha de someterse a las previsiones de las normas con rango de Ley y, más concretamente, ante todo, a lo establecido por el artículo 21.1 de la Ley 1/1994 (LAN 1994, 20, 154) en cuanto que atribuye a las determinaciones de los Planes de Ordenación el carácter de “..normas, directrices o recomendaciones territoriales..”, y que, según la demanda, habría quedado desconocido por el apartado 2 del Plan al contemplar como dos nuevos tipos de determinaciones, los objetivos y las líneas estratégicas.

Ahora bien, la vinculación de los planes territoriales entre sí y respecto de los urbanísticos se despliega de manera distinta en función de su intensidad, extremo al que se refieren los artículos 7.3 y 11.2 de la Ley 1/1994 (LAN 1994, 20, 154) al establecer, respectivamente, que el Plan de Ordenación del Territorio y los Planes Subregionales, concretarán la naturaleza y efectos de sus determinaciones con arreglo a lo previsto en el artículo 21, precepto este que, a su vez, según se ha visto, clasifica las previsiones de los planes de ordenación del territorio en normas, directrices y recomendaciones territoriales.

Las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables (artículo 21.2 Ley 1/1994 (LAN 1994, 20, 154)), previsión cuya evidente finalidad es la de limitar la intervención sustantiva del planeamiento territorial en el suelo urbano, reservando allí naturalmente una mayor intensidad a la ordenación urbanística, aunque lo cierto es que también para este suelo el Plan de Ordenación del Territorio puede establecer normas de alcance adjetivo o formal, como, por ejemplo, las que definen la propia naturaleza del Plan (apartado 1) o la gestión de la política territorial (apartado 7), que se refieren a todo el territorio andaluz, incluido el suelo urbano, pero que, en realidad, no sirven para ordenarlo ni, por lo tanto, desconocen la finalidad de aquella previsión legislativa.

Además, la aplicación directa de las normas de los planes territoriales significa que, cuando así corresponda, su aplicación no necesitará siquiera

de plan urbanístico alguno, insertándose pues en lo que la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (artículo 57) designa como “ordenación legal de directa aplicación”.

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo contencioso-administrativo de Granada, sentencia 265/2015 de 16 de febrero:

“SEGUNDO. En los motivos de anulación articulados en la demanda que se exponen en los Antecedentes de Hecho de esta sentencia, claramente se entremezclan consideraciones de tipo urbanístico ajenas al objeto del recurso contencioso administrativo -que es un Plan de Ordenación del Territorio identificado en el escrito de interposición del recurso y en el suplico de la demanda que postula su anulación- cuyo objetivo es “la ordenación de la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC núm.149/1991 de 4 de julio (RTC 1991, 149)) y carece de naturaleza urbanística porque no se trata del ejercicio de potestades urbanísticas.

La ordenación del territorio es más una política que una concreta técnica; y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, la define como “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”. Esta enorme amplitud de su ámbito propio - en palabras de la citada sentencia - evidencia que quien asume como competencia propia la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

El artículo 56.5 del Estatuto de Andalucía de 2007 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio “ que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental”.

En ejercicio de estas competencias se encuentra en vigor, como expone el Letrado de la administración autonómica, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOT) que, en su artículo 21 , establece los instrumentos jurídicos para implementar esas previsiones, a través de “determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio”, las cuales podrán ser Normas, Directrices o

Recomendaciones Territoriales. Pues bien, excepto las “Normas”, que son directamente vinculantes en suelos urbanizables y no urbanizables, todas las demás determinaciones tienen carácter meramente indicativo para la posterior elaboración por los instrumentos de ordenación. En cualquier caso, requieren de una posterior concreción en decisiones planificadoras, en las que intervienen los municipios, y que se materializan en los Planes de Ordenación Territorial.”

También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de marzo de 2015, Sala de lo Contencioso-administrativo de Granada:

“TERCERO. – Para enmarcar la cuestión sometida al debate ha de destacarse que el artículo 21 LOTA fija que: 1. Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones territoriales. 2. Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables (...). Las NORMAS tienen caracteres generales y clásicos de una norma jurídica: aplicabilidad inmediata (mandamientos jurídicos que se imponen a la realidad y que son inmediatamente eficaces y de obligado cumplimiento para la Administración Pública y para los particulares no precisando de instrumento jurídico de desarrollo o intermediación) y eficacia directa (su incumplimiento podrá ser perseguido directamente por los jueces de cualquier orden jurisdiccional, esto es, que podrán ser directamente invocadas ante los Jueces y Tribunales). Las normas están limitadas al suelo urbanizable y no urbanizable, operando sobre el suelo urbano las directrices o recomendaciones, que se transformarán en normas directamente aplicables por los Planes Generales de Ordenación Urbana. Los Ayuntamientos afectados con planeamiento en vigor antes del POT deberán iniciar la adaptación a aquel sin perjuicio de la prevalencia inmediata del citado Plan de Ordenación del territorio, así deriva del artículo 35.3 de la LOUA, que respecto de la entrada en vigor sobrevenida de los Planes de Ordenación del territorio Subteritoriales establece: a.- La prevalencia de sus normas de aplicación frente a determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico que fueran contraria o incompatibles (...) Y también del artículo 23 LOTA que prevé que las determinaciones de los POT de ámbito subregional que sean de aplicación directa, prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los Planes Generales anteriormente aprobados...”

Las Normas no necesitan pues para su aplicación del planeamiento urbanístico que las desarrolle, y en caso de discordancia entre estas y el planeamiento urbanístico, son de directa aplicación quedando derogadas las determinaciones del planeamiento urbanístico que se opongan a las mismas. Esto nos parece que sería excesivo que pudiera hacerlo un plan de ordenación del territorio sobre suelos urbanos.

Frente a ello, las directrices y recomendaciones operan de manera distinta, de forma que las directrices vinculan en cuanto a la consecución de un resultado, si bien es el planeamiento urbanístico el que ha de adaptarse al plan territorial, y establecer la ordenación y medio para conseguir el resultado. Y las recomendaciones operan como meras indicaciones a cumplir que, si bien no son vinculantes, si determinan que, en caso de no seguirse, el municipio motive en el plan urbanístico el por qué y que la solución seguida es igualmente respetuosa con la ordenación territorial.

Sobre la forma de vincular de las directrices y recomendaciones de los planes de ordenación del territorio, se ha pronunciado también la jurisprudencia en sentencias como la misma del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo contencioso administrativo de Málaga Sección 1º, sentencia 3894/2011 de 14 de noviembre:

“Por su parte, las directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines (artículo 21.3 de la Ley 1/1994). Las recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de ellas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio (artículo 21.4 de la Ley 1/1994).”

O la Sentencia también del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla, sentencia 555/2014 de 5 de junio:

“Tratándose de directrices únicamente son vinculantes en cuanto a sus fines, de suerte que, en lo que al planificador municipal concierne, corresponderá a éste adoptar las medidas concretas para el logro de aquéllos (artículos 21.3 y 23 de la Ley 1/1994). Se coordinan así la competencia autonómica (ordenación del territorio) y municipal (planificación urbanística) concurrentes sobre el mismo ámbito, sin que quede afectado por tanto el principio de autonomía municipal.”

Concretada pues la forma de vinculación de los instrumentos de planeamiento territorial es patente que, si un precepto tiene el carácter de Norma, será de aplicación directa, quedando derogados los artículos del planeamiento urbanístico que se le opongan. Así se establece de forma expresa ahora en el artículo 56 de la LISTA:

“1. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, para los instrumentos de ordenación urbanística y para las Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.”

Insistimos tras este análisis de la jurisprudencia que nos preocupa que puedan las normas de aplicación directa de un plan de ordenación afectar a suelos urbanos.

En cambio, si nos parece que es una importante mejora que la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del territorio en Andalucía (LISTA), ha regulado con mayor concreción los efectos de los Planes Subregionales sobre el planeamiento urbanístico, disponiendo que en caso de que no se adapten los planes urbanísticos en los plazos establecidos al efecto, sus determinaciones, sean normas, directriz o recomendación prevalecen sobre los planes urbanísticos. En concreto el artículo 56.2 dispone:

“El transcurso de los plazos sin que la adaptación se haya producido determinará la prevalencia de las determinaciones de la planificación subregional sobre los planes e instrumentos afectados con independencia del carácter de estas”.

Y en el apartado 4, mantiene la aplicación directa de las normas del Plan Subregional:

“Las determinaciones de los planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que sean de aplicación directa, prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones que estuvieran vigentes de los planes citados en el apartado 1 de este artículo”. (Entre ellos los instrumentos de ordenación urbanística).

Por supuesto que el Planeamiento Urbanístico podrá concretar la aplicación de un Plan Subregional a determinados suelos, pero si no lo hace en el plazo de adaptación que se le haya dado, habría que entender que hay que aplicar el planeamiento territorial en la medida más amplia que sea posible. No obstante, mientras no se haga la concreción de una directriz o recomendación mediante un plan urbanístico lo que no puede es convertirse dicha determinación en una atribución de potestad discrecional abierta para que se decida por la Administración autonómica o local en cada caso cómo y dónde se aplican dichas determinaciones. Ello llevaría a una inseguridad jurídica sobre el régimen jurídico del derecho de propiedad del suelo que no sería compatible a nuestro entender con la reserva constitucional a ley que protege al citado derecho constitucionalizado.

IV. IMPORTANTE CAMBIO CONCEPTUAL CON UN ENORME INCREMENTO DE LAS APUESTAS POR UN DESARROLLO DIRECTO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Desde un primero momento fue objeto de nuestra atención que en la LOTA de 1994 no se contemplaban instrumentos para la gestión o ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio tras su aprobación. Todo se vinculaba a que luego el planeamiento urbanístico fuera quién ejecutara las previsiones de la ordenación del territorio.

Esto rápidamente se observó como una característica diferenciadora de nuestra legislación autonómica respecto de las de otras Comunidades. Aunque de esa forma se podía pensar que la autonomía local quedaba importante mente garantizada, la realidad es que, por otro lado, hacia sospechar que sería difícil que muchas previsiones del planeamiento territorial pasaran a convertirse en partes de los planes urbanísticos con agilidad, que sería lo que les dotaría de su verdadero alcance, y de esa forma los ciudadanos tendrían una seguridad jurídica absoluta de cómo les afectaban esas determinaciones territoriales.

Sin embargo, a lo largo de todos estos años se ha ido modificando la ley para precisamente ir rotando la Comunidad Autónoma de facultades claras y concisas para poder desarrollar y ejecutar directamente en la medida que sea necesario sus planes de ordenación del territorio.

Y esto se ha traducido en el caso de la LISTA en una regulación ya completa de instrumentos de desarrollo y gestión territorial, al estilo del ya desarrollado en otras Comunidades Autónomas.

En concreto el artículo 46 indica que las actuaciones propuestas por los planes de ordenación del territorio y, en su caso, incluidas en programas coordinados podrán desarrollarse a través de los siguientes instrumentos:

- a) Declaración de Interés Autonómico y, en su caso, Proyectos de Actuación Autonómicos, en los términos regulados por los artículos 50 y 51.
- b) Instrumentos de ordenación urbanística.
- c) Planes Especiales de iniciativa autonómica.
- d) Proyectos de obras y urbanización.

Y, además, en el artículo 47 se regulan los ya citados Programas coordinados para la gestión territorial que son instrumentos de gestión territorial que tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio.

Como indica el apartado 2. De dicho precepto: *Los Programas Coordinados serán elaborados y aprobados por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca, y en coordinación y con la participación de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio.*

Estaremos especialmente atentos a ese desarrollo reglamentario para ver el alcance que verdaderamente van a tener estos programas coordinados.

V. EL INMINENTE DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LISTA TERMINARÁ CON LA NECESIDAD DE UN REGLAMENTO EJECUTIVO SOBRE LA LEGISLACIÓN SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En efecto, prácticamente desde que se dictó la Ley de Ordenación del Territorio se espera con impaciencia la elaboración de un Reglamento Ejecutivo que desarrolle la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía. Se pensaba, al parecer, en un Reglamento de desarrollo parcial, y centrado fundamentalmente en: a) el procedimiento de coordinación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio con los propiamente Planes de Ordenación Territorial; b) el procedimiento equivalente al anterior pero referente a las Actuaciones Singulares con Incidencia Territorial; y finalmente c) el desarrollo de lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley, es decir la valoración de la incidencia en la Ordenación del Territorio que han de contener obligatoriamente los Planes Generales Urbanísticos de Ordenación y los Planes Especiales. Sin embargo, nunca hubo un Proyecto al respecto.

Sin duda, parte de los objetivos de ese desarrollo Reglamentario quedaron cubiertos por la LOUA, pero ahora se van a ver del todo satisfechas esas necesidades en el desarrollo reglamentario de la LISTA.

Uno de los grandes inconvenientes con que se encuentran los redactores de un posible Reglamento, es la necesidad de innovar una nueva terminología hasta ahora inexistente, ni por supuesto asimilada, y que va a dar lugar a importantes problemas de interpretación (conceptos jurídicos indeterminados).

VI. DEROGACIÓN EXPRESA DE LA NORMA 45.4.A DEL DECRETO 206/2006, DE 28 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE ADAPTA EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA, SOBRE LOS LÍMITES AL CRECIMIENTO

Esta Norma del POTA, que se introdujo a petición del Parlamento de Andalucía, generó una tremenda polémica en su interpretación y ahora se deroga. La norma decía:

Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la

ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.

Creemos tremendamente positiva esta derogación, pues la norma no tenía a nuestro entender mucho sentido, como el tiempo demostró luego, cuando se fueron dictado medidas para descafeinarla progresivamente. Ahora, a expensas de que el desarrollo reglamentario de la LISTA aclare la situación con mayor precisión, la norma heredera de la famosa norma derogada sobre los límites al crecimiento es el artículo 31 de la LISTA sobre Actuaciones de nueva urbanización que dice:

“1. Podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística.

Atendiendo a los principios de sostenibilidad y racionalidad, la necesidad de su transformación deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible.”

En especial va a hacer un gran reto jurídico determinar qué significa el parámetro objetivo de la demanda para poder concretar la justificación del desarrollo urbanístico. Esperamos que seamos capaces de fijarlo de forma adecuada entre todos.