

# Visiones territoriales del mundo

Un acercamiento a la experiencia práctica de la  
Ordenación Territorial en Andalucía

João Cabral, Andreas Hildenbrand S, Carmen de Tomás M, Daniel Antúnez T,  
Carlos López C, Teresa Román P, Gloria I. Miranda H, Daniel Fernández N.



**DUOT** | DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA  
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Universidad de Sevilla

# Visiones territoriales del mundo

## Un acercamiento a la experiencia práctica de la ordenación territorial en Andalucía

Comité científico:

Javier Gutiérrez Jerez, Catedrático de la Universidad de Granada  
Carmen de Tomás Medina, profesora del DUOT, Universidad de Sevilla  
Coordinación de la edición: Carmen de Tomás Medina.  
Grupo de investigación HUM-710. Ciudad, paisaje y Territorio.

©Edita: DUOT. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Sevilla.  
Avda de Reina Mercedes, 2, 41012, Sevilla, España.  
Tel: +34 954 556 560  
Fax: +34 954 553 815

ISBN: 978-84-09-03338-6

Año de publicación: 2018

La editorial no se hace responsable de las opiniones y contenidos de los resúmenes publicados por los autores en esta edición. Así mismo, estos se responsabilizarán de obtener el permiso correspondiente para incluir material publicado en otro lugar.

© 2018 Autores y Editores

Quedan reservados todos los derechos.

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución y transformación sin contar con la autorización del editor y del autor.

Motivo de la cubierta: imágenes obtenidas de google earth



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.

ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO FINANCIADA POR EL VICERRECTORADO DE RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA.

**DUOT** | DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA  
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO |  
Universidad de Sevilla





# **Visiones territoriales del mundo**

**Un acercamiento a la experiencia práctica de la  
ordenación territorial en Andalucía**

**João Cabral, Andreas Hildenbrand S, Carmen de Tomás M, Daniel Antúnez T,  
Carlos López C, Teresa Román P, Gloria I. Miranda H, Daniel Fernández N.**

**Sevilla, 2018**



## INDICE

### PROLOGO

*Antonio Piñero Valverde. Universidad de Sevilla.....8*

### **CAPÍTULO I. The Urban dimension in European Territorial Planning. The case of Portugal**

*João Cabral. Universidad de Lisboa.....12*

### **CAPÍTULO II. Propuestas para la política de Ordenación del territorio en Andalucía a partir de la práctica en Alemania**

*Andreas Hildenbrand Scheid. Consejería de Economía y Conocimiento/ Universidad de Sevilla.....28*

### **CAPÍTULO III. Fundamentos de la Ordenación territorial en Andalucía. Desde sus orígenes hasta la aprobación del POTA**

*Carmen de Tomás Medina. Universidad de Sevilla.....70*

### **CAPÍTULO IV. Coordinación sectorial y urbanística. Luces y sombras**

*Daniel Antúnez Torres. Universidad de Sevilla.....90*

### **CAPÍTULO V. Caracterización del crecimiento urbano en Latinoamérica**

*Carlos López Canto. Universidad de Sevilla.....100*

### **CAPÍTULO VI. Desarrollo y perspectivas de la planificación territorial Andaluza**

*Teresa Román Pereira. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.....114*

### **CAPÍTULO VII. El control de la legalidad urbanística y territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía**

*Gloria Isabel Miranda Hernández. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.....136*

### **CAPÍTULO VIII. Apuntes sobre la seguridad jurídica en la actividad urbanística**

*Daniel Fernández Navarro. Consejero de CUATRECASAS, Abogados.....152*



# PRÓLOGO

***Antonio Piñero Valverde***

*Doctor Arquitecto por la Universidad de Sevilla.*

*Profesor Titular de Universidad*

*Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*

*Escuela Técnica Superior de Arquitectura.*

*Universidad de Sevilla, España*

La presente publicación recoge las ponencias que se desarrollaron en las II Jornadas Internacionales sobre los nuevos crecimientos urbanos, centradas en esta edición en las “Visiones territoriales del mundo. Un acercamiento a la experiencia práctica de la ordenación territorial en Andalucía”, y que tuvieron lugar en la E.T.S. de Arquitectura de la Universidad de Sevilla los días 24 y 25 de mayo de 2018. Es para mí un placer, al tiempo que un reto, poder prologar esta publicación y agradezco esta oportunidad a mi compañera Carmen de Tomás Medina, organizadora del evento.

La recopilación, acorde al programa de las Jornadas, comprende dos bloques de artículos: en primer lugar, los que responden a una exposición más general de los orígenes y fundamentos de la ordenación del territorio (Carmen de Tomás Medina), así como de las dificultades de coordinación con las políticas sectoriales por el creciente carácter prevalente de éstas (Daniel Antúnez Torres), al tiempo que recoge las ponencias que vienen a ofrecer las experiencias y visiones en América Latina (Carlos López Canto) y Europa, así como –de modo más específico– el caso de Portugal (Joao Cabral); y, de otro, un segundo bloque de ponencias, donde se expone la experiencia práctica llevada a cabo en nuestra Comunidad, revelando algunas de las problemáticas más relevantes o retos a afrontar para la mejora y puesta a punto de los instrumentos de ordenación territorial (Teresa Román Pereira), los mecanismos de control de la disciplina urbanística y territorial (Gloria I. Miranda Hernández), el afianzamiento y mejora de la imprescindible seguridad jurídica de la actividad planificadora y las recientes iniciativas parlamentarias al respecto (Daniel Fernández Navarro), así como interesantes sugerencias que –desde la experiencia alemana– pudieran ser incorporadas a la ordenación territorial andaluza (Andreas Hildenbrand Scheid).

Reflexionar sobre la ordenación del territorio es, hoy día, una tarea ineludible; es preciso promover una nueva cultura del territorio que incorpore las nuevas cuestiones transversales de este mundo cambiante (A. Serrano, 2017) y, en ese sentido, me congratula comprobar que buena parte de ellas están presentes en la mayoría de artículos aquí recogidos. Sin ánimo de extendernos, y con el fin de incentivar el debate, sí querría apuntar algunas de las cuestiones que se derivan o subyacen del contenido de esta publicación.

Una primera reflexión, bien conocida, hace referencia a la necesidad de situar la Ordenación del Territorio, conjuntamente con el Urbanismo y el Medio Ambiente, en un papel más central en las políticas públicas, acorde a su reconocimiento como “política global” y la definición recogida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio: “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”.

A tal fin, parece más que recomendable –más aún a la luz de la experiencia acumulada en las dos últimas décadas– promover una reformulación de la disciplina en la que –acorde a su doble condición de prospectiva y norma– sean compatibles la incorporación de una necesaria flexibilidad en sus determinaciones de planificación, al tiempo que el esclarecimiento de modo inequívoco de las claves estructurales del modelo de ordenación. En otras palabras, abarcar menos y conocer mejor; y ello va a conllevar acompañarse a los nuevos modos y tiempos del mundo contemporáneo, incorporando la incertidumbre y las dificultades de predecir el futuro, sin, por ello, olvidar la clara definición de los objetivos que deben guiar la

ordenación de territorio como compromiso participado, patrimonio común que constituye el escenario en el que vivimos y tenemos el deber de mantener.

Igualmente, frente a la creciente contradicción que resulta de la acusada prevalencia de las políticas sectoriales y el hecho de que es a través de las acciones que derivan de ellas como se materializan buena parte de los objetivos de la ordenación territorial, promover una mejor coordinación entre administraciones, así como la incorporación del “buen gobierno” y los nuevos modos de gobernanza que deben presidir esta nueva cultura del territorio. De igual modo, y a tenor de la ingente proliferación y sucesión de normativas, reducir el voluminoso contenido de los vigentes instrumentos de ordenación, al tiempo que garantizar una seguridad jurídica que minimice lo que en palabras del ponente D. Fernández, podríamos calificar de contexto “patológico”.

Ciñéndonos al caso andaluz, considerando que han transcurrido más de veinte años de la aprobación de la “minimalista” (A. Hildenbrand) Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994 (por cierto una de las más tardías en el escenario español) y de las manifiestas insuficiencias que ésta muestra, promover una reforma de la misma, al tiempo que la incorporación de las nuevas cuestiones transversales a la que debemos hoy día hacer frente; entre ellas, la notable influencia en nuestra Comunidad del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos, con especial atención a los procesos de ocupación irregular de suelo, de enorme relevancia en nuestro territorio; el envejecimiento demográfico y la redistribución de la población; la movilidad sostenible y la accesibilidad universal; la consideración de los graves problemas de eficiencia y sostenibilidad que supone la expansión de la urbanización extensiva, así como de los fenómenos metropolitanos y la conformación de nuevas áreas funcionales; la incorporación de normas y procedimientos que no den lugar a la posibilidad de interpretaciones diversas y, en no pocos casos, casi arbitrarias; una mayor transparencia de los procedimientos y el acceso completo a los instrumentos de planificación; la renovación de la “caja de herramientas” en aras a la incorporación de nuevos instrumentos, tanto de escala intermunicipal y supramunicipal, como de carácter informal, que coadyuven a dar respuesta a la necesidad de relacionar procesos informales y procesos formales; la eficiencia energética frente a la insostenibilidad del uso de fuentes tradicionales, así como una verdadera y eficaz evaluación y seguimiento de planes e instrumentos. Y todo ello, en el marco de nuevas e innovadoras metodologías de participación ciudadana, que coadyuven a la incorporación de nuevas perspectivas (de género, salud, paisaje,...) y consoliden un nuevo modo de organización del territorio.

Agradecer a todos los ponentes, asistentes y organizadores que han contribuido a establecer este foro de debate, y alegrarnos de que la Universidad pueda servir de escenario de reflexión y colaborar de modo efectivo en su obligada misión de contribuir a la mejora de nuestra sociedad.

***Antonio Piñero Valverde***



# **CAPÍTULO I**

## **THE URBAN DIMENSION IN EUROPEAN TERRITORIAL PLANNING. THE CASE OF PORTUGAL**

***João Cabral***

*Architect, Escola Superior de Belas Artes, Lisbon,  
Honours Diploma in Urban and Regional Development Planning (Architectural  
Association London, 1984), PhD (Urban and Regional Studies, University of Sussex,  
U.K., 1992). Professor Faculdade de Arquitetura.  
Universidade de Lisboa, Portugal.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Architect (Escola Superior de Belas Artes, Lisbon, 1976), Honours Diploma in Urban and Regional Development Planning (Architectural Association, London, 1984), PhD (Urban and Regional Studies, University of Sussex, U.K., 1992). Since 2002 is associate professor at the Faculty of Architecture (FA), University of Lisbon and researcher at CIAUD—Research Centre for Architecture, Urbanism and Design. Research interests and teaching activities range from urban planning, policies and methodologies to regional development, territorial governance and spatial planning systems. Has been involved in research projects on governance and policies in urban regions, comparing and evaluating spatial planning practices and urban regulation systems.

## **RESUMEN**

La dimensión urbana en el proceso de planificación ha sido el centro de multitud de discusiones respecto a los cambios del papel de lo urbano y la urbanización en el desarrollo de la ciudad y en la regulación espacial y política. El primer objetivo de este capítulo es abordar los cambios de relación entre los procesos de urbanización, el modelo urbano y el papel de la planificación territorial. Este objetivo es apoyado con argumentos sobre el papel de la dimensión urbana en la planificación de sistemas y política en la Unión Europea. El segundo objetivo consiste en aplicar y profundizar en esta reflexión teniendo en cuenta la evolución en la planificación de regulaciones y política en Portugal, y utilizando las lecciones aprendidas a nivel local, como el caso de planificación regional en el Área Metropolitana de Lisboa.

## **ABSTRACT**

The urban dimension in the planning process has been the centre of much discussion with regard to changes in the role of the urban and urbanization for city development and for spatial regulation and policies. The first objective of this chapter is to address changes in the relationship between urbanization processes and urban patterns and the role of territorial planning. This objective is supported with a commentary on the role of the urban dimension in planning systems and policies in the European Union. The second objective is to apply and deepen this reflection by considering the evolution of planning regulations and policies in Portugal, and drawing on lessons learnt at the local level with the case of regional planning in the Lisbon Metropolitan Area.

## **PALABRAS CLAVE**

- Dimensión Urbana
- Unión Europea
- Sistemas de Planificación Espacial
- Portugal
- Área Metropolitana de Lisboa

## **KEYWORDS**

- Urban Dimension
- European Union
- Spatial Planning Systems
- Portugal
- Lisbon Metropolitan Area

## **1. INTRODUCTION**

The urban dimension in the planning process has been the centre of much discussion regarding changes in the role of the urban and urbanization for city development and for spatial regulation and policies. Urban planning has always been taught and practised as a competent instrument for regulating the urban development process and promoting a balanced use of public and private interests and resources. This balance is the outcome of public and private decisions regarding land and the reflection of dynamics in land markets and the conditions for development control. However, state regulation and planning of the urban process are evolving into conflicting processes and are becoming increasingly problematic as territorial scales, state resources, fiscal capacity and political strategies are being redefined worldwide, and imperatives for capital accumulation are becoming more global, selective and discriminatory. These dynamics have affected the institutional land use planning system. The resulting process of rescaling politics and policies associated with

differentiated and overlapping interests around territories highlights the existence of distinct (and competitive) national, regional and municipal agendas and concerns.

The first objective of this chapter is to address these changes in the relationship between urbanization processes and urban patterns and the role of territorial planning. These changes have influenced and were influenced by new forms of urban regulation. Planning systems tend to be slow, however, in adapting to pressures for more economic efficacy and for community participation in addressing local development issues. The comparative study of spatial planning systems in European Union countries is a good means of understanding trends and of evaluating differentiated regulatory frameworks under similar pressures. All of these frameworks share, however, a strong focus on the distinctiveness and the role of the local level. On the one hand, there has been a shift toward decentralised and restructured territorial policies as a means of coping with the rising financial crisis of the state. On the other hand, in line with EU concerns for territorial cohesion and a more efficient use of public funds, development programs emphasize the need for place policies and place-based approaches, as illustrated by the new Urban Agenda for the EU.

Following this review of the role of the urban dimension in planning systems and policies in the EU, the second objective is to examine the case in Portugal by initially summarising the evolution of Portuguese planning regulations and policies and then exploring the case of regional planning in the Lisbon Metropolitan Area (LMA). An analysis of the regional plan for the LMA highlights how differing and contradictory planning agendas prevent the creation of conditions for implementing democratic governance practices and for effectively programming urbanization processes. These conditions point to further directions in policy and research, which relate to the scale for intervention, the planning model and the governance process to be adopted.

## **2. LEARNING FROM INSTITUTIONAL, TECHNICAL, SOCIAL AND CULTURAL CHANGES**

The urban dimension can be approached in a variety of ways. In a recent paper Brenner and Schmid (2015) referred to a “crisis of urban epistemologies” associated with the consolidation of “three macro-trends, each of which challenges long-entrenched assumptions regarding the nature of the urban”. These refer, (i) to the emergence of new geographies of uneven spatial development resulting from rapid and contradictory processes of urbanization; (ii) to new urban realities differentiated from those associated with previous cycles of capitalist urbanization; and (iii) to changing “regulatory geographies of capitalist urbanization”. Our approach to the urban dimension is situated in relation to the character of planning shaped by dynamics in the growth of cities, patterns of urbanization and in the conditions for the provision of public investments and infrastructures. An understanding of the changing urban context is therefore critical to framing the role of territorial planning.

Graham and Marvin (2001: 90-136) have identified “five interrelated shifts that have worked together to render the modern infrastructural ideal severely problematic”. These institutional, technical, social and cultural changes influenced the development of the so-called ‘Fordist’ model that characterized the intervention of modern planning from the post-war period. The five shifts are: (i) the responsiveness of the urban infrastructure that designed and sustained the industrial city and which has reached the end of a cycle, requiring modernization and

adequate re-equipping for new levels and types of demands; (ii) changes in the political economy of the production and management of urban and mobility infrastructures networks and grids, conditioned by imperatives of investment return, which, in turn, promoted new models of management, privatization and partnerships; (iii) the inadequacies of a "rationalist" and "integrated" urban planning system, articulation of the objectives and programs of sectoral investments and the redistribution of income organized and managed by the state apparatus; (iv) changes in urban occupation, characterized by the emergence of new urban landscapes, polycentric urban regions, decentralization of functions and services resulting from motorization, the rise of the urban periphery and extended metropolitan areas and / or 'metapolis' (Ascher, 2009); and (v) the challenges posed by social and cultural changes and movements, critical of the dominant model of development and unlimited resource consumption.

Additionally, complementing these five levels of change, we can identify two others that are critical to the role of urban policies and planning (Portas et al, 2011: 233-236). Thus, a sixth component of change is associated with an increase in the functional relationship between economic development and the control and regulation of urban land uses as a result of the growth and increasing importance of the real estate sector in the process of capital accumulation and the so-called productivity and wealth of cities. Associated with this functional relation, a seventh component refers to the increase in the differentiation of and in the tension between the formal systems of regulation and of the planning and the practices of integration of the different interests, public and private, in the governance of the territories. This tension is associated with the separation of reproduction conditions based on traditional public investment in equipment and infrastructures, and the conditions for mediation, control and promotion of the activity of private capital. Thus, distanced from the concerns of the design of urban containment or expansion, urban planning and urban politics gain another dimension of strategy and control, which is the realm of the market, investors and real estate developers. The ensuing result is the emergence of hybrid situations in which the role of public administration and planning articulate and complement the interests of civil society and the market under other institutional practices and systems or governance (Cabral, 2004: 46). This differentiation and tension is particularly critical in large urban regions, where different forms of government and management (national, regional, local and sectoral) and different interests, priorities and strategies, overlap and compete with each other, often without rationality and coherence in terms of sustainable objectives and options (ibid).

The above changes have influenced and were influenced by new forms of urban regulation and new roles for the state. This can be analyzed from different perspectives. Changes in the political economy of the building industry and urban infrastructures, framed by the imperative for increasing and fast investment returns, have promoted new regulation models relying on privatization and public-private partnerships. However, in terms of the role of the state, the collapse of the comprehensive planning ideal built upon a successful articulation between public investment programs and a system of income redistribution overseen by the state, has forced the creation of alternative governance models and opened up new perspectives for collective action. Changes in the modes of the state and forms of urban regulation creating the conditions for the major contribution of social movements are not, however, a simple task, as state functions reflect the tensions between spaces of 'politics' and

'policies' (Healey 1997) associated with differentiated spatial and territorial interests (national, regional and local). The differentiation between the two levels highlights the separation between the regulatory power of planning systems and politics (the role of structure) and the practices and conditions for the representation of interests in urban governance (the role of agency). Thus, the changing relations between the two levels and the respective territorial forms of representation and management are critical issues for promoting collaborative and participative processes in urban planning. An understanding of the spatial planning systems in European countries, with their evolution and means of adapting to changes, and the ways in which the European Union has contributed to integrating the urban dimension as part of its cohesion policy can provide more insights into this matter.

### **3. EUROPEAN TERRITORIAL PLANNING – THE POLICIES AND THE SCALES FOR URBAN INTERVENTION**

An understanding of the diversity of spatial planning systems in Europe in integrating similar urban and territorial development issues is key to addressing the changes taking place. Planning systems vary from country to country, influenced by different administrative and planning traditions, characterized by, for example, the maturity of the system, the locus of power, the nature of the legal system, and the roles of the sectors public and private (EC, 1997: 33-49). The territorial and urban planning models are thus, in each country, the product of developments in urban planning law and in urban and regional policies and regulations. Most territorial planning systems in Europe have a constitutional basis and are associated with one of the main 'families' of planning that have been consolidating after World War II in their articulation with local and regional development policies (Newman and Thornley, 1995). The regulatory framework, however, does not vary much between countries – regional (structure) development plans are indicative and are produced by the national or regional administrative level, and regulatory or normative (zoning) plans, at different scales (city, urban area or neighbourhood) are the responsibility of the local or municipal level.

The idea of a plan as a strategy for economic development is assumed in the late 1970s when planning perspectives became associated with the imperatives of reducing state regulation and expenditures and facilitating private sector involvement in the property and land market. These changes took place simultaneously with the emergence of a more participative and interventionist civil society and, in the European Union, with a new approach to investment programs and policies, promoting exchanges of experiences and support to cross-cutting projects in environmental and urban regeneration (the example of the RECITE program and Community Initiatives such as the URBAN program). On the other hand, since the 1980s, European Commission Directives have produced rules and provisions that have been adopted with some consistency in the legislation of different countries, creating conditions for policy changes in particular in the areas concerning with environmental matters.

Thus, the study of the evolution of planning systems and the design of urban policies within the countries of the European Union, gives us a set of experiences and examples that illustrate these trends and approaches. Regarding the scales for intervention, jurisdiction and representation, we can draw on lessons of how the urban dimension has been integrated into Community policies despite the fact that there is no dedicated urban policy in the EU. There is,

however, a long history influencing policies through various funding schemes and community initiatives and integrating the urban dimension into the cohesion policy through different Charters, Statements and Agendas (Purkarthofer, 2018; Atkinson, 2014).

More recently, the process of building an Urban Agenda for the European Union (stated in the Pact of Amsterdam, agreed by the Member States of the European Union in May 2016) has broadened the scope for intervening in the cities, calling explicitly for “an integrated and place-based approach, together with a long-term vision, which is necessary in order to promote well-managed, socially inclusive and safe, resilient, resource-efficient and environmentally sustainable as well as economically prosperous cities of all sizes” (EC, 2017:2). The innovative nature is the provision of an 'umbrella' for all urban policy initiatives to be implemented by all relevant actors at all levels. The 'umbrella' attribute relates to its twelve priority themes which include housing, urban poverty, the circular economy and sustainable use of the land “taking into account a number of cross-cutting issues which reflect some of the important policies of the EU, especially the territorial dimension” (ibid:4). Innovation also comes from the creation of twelve partnerships to focus on the priority themes and on the definition of eleven cross-cutting issues such as effective urban governance and strategic urban planning (Purkarthofer, 2018). Enforcing this association between territorial cohesion and urban governance, Atkinson (2014) points out that the great opportunities for an adequate integration of the urban dimension lie in the ability to respond to Community-Led Local Development (CLLD) partnership programs.

The main challenge, in this sense, is associated with a different approach at the scales of planning and policy, favouring a new understanding of the changes and capacities of the local and regional levels from a place-based perspective. The concept of place-based policy is therefore associated with the formulation and implementation of development policies, ensuring that aid and institutional efforts focus on specific problems in specific places. The relationship between place and politics is decisive for the efficiency of a cohesion policy as the space in which the promotion of social inclusion and the integration of resources, both financial and institutional, are articulated (Barca, 2009).

In European Union policies and directives, the implementation of the concept of territorial cohesion has obvious links with a territorially based development approach. Although documents such as the Green Paper on Territorial Cohesion, the Leipzig Charter on Sustainable European Cities, the Territorial Agenda of the European Union and the Europe 2020 document do not propose methodologies or identify best practices in detail, the territorially based approach (integrative) is explicit as well as implicit. In this sense, the results of the public consultation between regional and local governments on the Europe 2020 document have inferred that "the key areas of the strategy correspond to their competencies" and that the role of regional and local stakeholders "needs to have a greater significance to ensure a full and equal partnership between different levels of government (multi-level governance)" (EC, 2010: 13-14). However, the adequacy of the planning system and urban policies to local development agendas require changes in approaches that depend on more than institutional reforms. The current focus on local-based planning supported by territorially based information is a requirement that needs to be assessed on the spot and through practice. The case of Portugal and the planning of the Lisbon Metropolitan Area

illustrate the emerging changes and the challenges posed for a more integrated approach to urban development policies.

#### 4. SPATIAL PLANNING SYSTEM IN PORTUGAL – THE EVOLUTION OF REGULATION AND POLICIES

The Portuguese spatial planning system has its basis in a written Constitution and a civil code in the tradition of the Napoleonic planning families. Most of the planning legislation is integrated in one single document, Law 31/2014 (an update of Law nº 48/98, approved by the parliament in 1998). Planning laws establish the general principles for the structure of the territorial planning legislation, and defines the objectives, the content and the process of formulation and approval for each plan. It defines a hierarchy of planning instruments, giving the local, municipal, level, the task of promoting and implementing most of the statutory plans and regulations, binding individuals and public administration while at the national and regional level other types of plans, indicative and framework, are produced (see Table 1).

Level	National	Regional	Local
Central State	PNPOT	PS	PEOT
Regional Administration(1)		PROT(1)	
Municipality		PIOT	PMOT

Table 1: Portuguese Planning System – Role and Hierarchy of Spatial Plans

(1) The regional planning level is the responsibility of the central administration

PNPOT - National programme for spatial planning policies (framework)

PS - Sectorial programmes from the different departments of the central administration (framework)

PEOT - Special programmes for protected areas, coastal zones and natural parks (framework)

PROT - Regional spatial programmes (framework)

PIOT - Intermunicipal spatial programmes (produced by associations of municipalities) (framework)

PMOT - Land use plans (municipal, urbanisation and local) (regulatory and mandatory)

The municipalities have the responsibility to produce and issue land use plans, the PMOT (*Planos Municipais de Ordenamento do Território*). These are regulatory zoning instruments, for the whole territory of their jurisdiction (PDM - *Plano Director Municipal*, mandatory for all the municipalities), and urbanization plans (*Plano de Urbanização*) and detailed plans (*Plano de Pormenor*) for the urban or specially designated areas. Depending on the scale of intervention (e.g. municipality, town or urban district level) the PMOTs define and regulate land use classification (e.g. urban and rural), urban perimeters, ecological urban structure, location and distribution of infra-structures and economic activities (industry, tourism, commerce and services), and state the conditions and the instruments for plan implementation. Outside this planning framework, local authorities also produce other

planning instruments with a more strategic content, providing guidelines and expressing planning objectives to be followed by the regulatory plans. Examples of these types of instruments are strategic plans defining medium and long term development objectives for the city or the municipality, and environmental action plans for implementing Agenda 21.

The current Portuguese territorial planning system is the result of a legislative process initiated in 1974 with the democratic regime and the creation of conditions for local authorities and their elected representatives to define development objectives and the process of land use management in their jurisdiction. The critical moment of this legislative process was the publication of the Urbanism and Spatial Planning Act (LBPOTU) (Law 48/98, now Law 31/2014) integrating the different territorial management instruments into a single diploma. Following the 1998 legislation, the respective legal framework was developed, thus formalizing the regime of spatial planning instruments and building and urbanization legislation setting the guiding and regulatory framework for the production of plans and projects.

By occurring later in Portugal than in most European countries, the country had to wait for the democratic legitimacy of local power and a further decade for the effects of European integration that would significantly strengthen the financial means of intervention in the territory in terms of infrastructures and equipments from central or local initiative. Table 2 shows the evolution in drafting planning legislation with a reference to the following phases, a) the hard line dictatorship (1928-1968), b) a short period marked by attempts to introduce reforms and liberalisation (1968-1974), c) the period between the democratic revolution and entering into the European Community (1974-1986), and d) the more recent and profuse path of legislative reforms<sup>1</sup>. The column on the left refers to relevant legislation that has been issued. The column on the right lists what is considered to be the most important government policies and investment programs with territorial significance, and representative of stages in the political economy of spatial development.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1934 – General Urbanisation Plan</li> <li>• 1951 – General Building Regulation (<i>RGEU</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1928 – Dictatorship (<i>Estado Novo</i>)</li> <li>• 1931 – Industrial Regulation Law (<i>Lei Condicionamento Industrial</i>)</li> <li>• 1953-58 - 1st National Investment Plan (<i>I Plano de Fomento</i>)</li> <li>• 1959-64 – 2nd National Investment Plan (<i>II Plano de Fomento</i>)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1970 – Land law (Decree Law 576/70)</li> <li>• 1971 – General Urbanisation Plan / Detailed Urban Plans (DL 560/71)</li> <li>• 1973 – Regulations for the subdivision of urban land (DL 289/73)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1968-73 - 3rd National Investment Plan (<i>III Plano de Fomento</i>)</li> </ul>

<sup>1</sup> Table developed from Cabral (2002), see also Cabral and Crespo (2012) and Portas et al (2011).

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1976 – Land law (DL 794/76)</li> <li>• 1976 – Expropriations Code (DL 845/76)</li> <li>• 1982 – Municipal Master Plan (<i>PDM</i>) (DL 208/82)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1974 – 25 April coup: Dictatorship overthrown</li> <li>• 1976 – New Republican Constitution</li> <li>• 1977 – Local Authority Competences (DL 79/77)</li> <li>• 1979 – Local Authority Finances (Law 1/79)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1987 – Environmental Act (Law 11/87)</li> <li>• 1988 – Regional Territorial Plan (<i>PROT</i>) (DL 176-A/88)</li> <li>• 1990 – Municipal Territorial Plans (<i>PMOT</i>) (DL 69/90)</li> <li>• 1993 – National Network of Protected Areas (DL 19/93)</li> <li>• 1995 – Special Territorial Plans (<i>PEOT</i>) (DL 151/95)</li> <li>• <b>1998 – Urbanism and Spatial Planning Act (<i>LBPOTU</i>) (Law 48/98)</b></li> <li>• 1999 – Territorial Planning Instruments (<i>RJIGT</i>) (DL 380/99)</li> <li>• 2001 – Urbanisation and Building Act (DL 177/2001, altera DL 555/99)</li> <li>• 2007 – Strategic Environmental Assessment of Plans and Programs (DL 232/07)</li> <li>• 2009 – Urban Rehabilitation (DL 307/2009)</li> <li>• <b>2014 – Land, Urbanism &amp; Spatial Planning Act (Law 31/2014)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1986 – Entry in the European Community</li> <li>• 1989-1993 – Regional Development Plan – Community Support Framework Programme (<i>I QCA</i>)</li> <li>• 1991 – Regionalisation Act (Law 56/91)</li> <li>• 1994-1999 – <i>II QCA</i> (Community Initiative URBAN)</li> <li>• 1998 – EXPO 98 Urban Project in Lisbon</li> <li>• 2000-2006 – <i>III QCA</i></li> <li>• 2000 – POLIS Programme for Urban Rehabilitation</li> <li>• 2003 – Metropolitan Areas and Intermunicipal Communities Act (Laws nº10/2003 e nº11/2003)</li> <li>• 2007-2013 – National Strategic Reference Framework (<i>QREN</i>)</li> <li>• 2007 – Cities Policies POLIS XXI</li> <li>• 2008 – Association of Municipalities (Law 45/2008)</li> <li>• 2013 – Local Authorities Competences (Law 75/2013)</li> </ul>

Table 2: Territorial Planning System *versus* Political Economy of Spatial Development

The evolution of the planning system reflects, over time, changes in perspective: from the instruments, through design control of the expansion and zoning of existing cities (with the General Urbanization Plans) to the municipal and regional plans, promoted by the elected authorities, integrating planning and development objectives. As a result, there is a shift from a clearly sectoral regulatory framework to use of management tools that are intended to be more integrated or comprehensive in relation to the interests at stake (public and private), seeking to ensure the principles of participation, evaluation and compensation in the planning process (such as the 1998 LBOTU and additional legal diplomas).

On the other hand, the evolution of public administration projects and policies reflects the conditions and capacity of governments of influencing territorial development, from the investments provided in the Development Plans and, later on, in the Structural Funds of the different Community Support Frameworks, to projects and policies in a context of wider State intervention, such as the Polis Program for cities and, in 2007, the Cities Policy - POLIS XXI.

An analysis of the evolution of the regulatory framework for private initiative versus public initiative policies and projects reveals that the updating of a more participatory, negotiation and implementation oriented planning system has not been reflected in the urban development policies and programs. Indeed, with the justification of delays or the unpredictability of the processes, there is a wide use of exceptional measures and forms of direct negotiation between the central and local Administration and the private developers for guaranteeing investment feasibility.

## 5. THE CASE OF THE LISBON METROPOLITAN AREA – LEARN FROM SCALES AND POLITICAL AGENDAS

The case of the metropolitan area of Lisbon (Figure 1) is depicted here to illustrate the limitations of an integrative role of planning at the regional scale, particularly when dealing with issues of urbanization and urban planning.

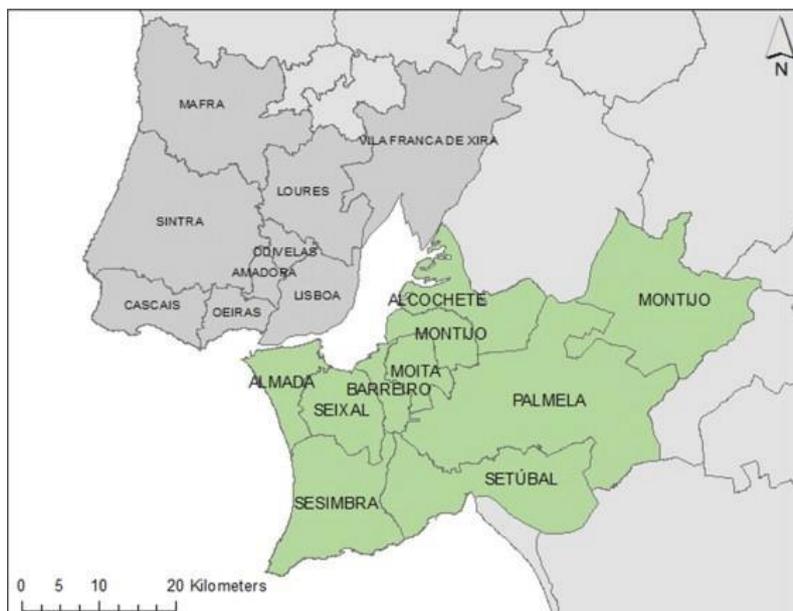


Figure 1: Lisbon Metropolitan Area

In 2015 the Lisbon Metropolitan Area (LMA), comprising 18 municipalities, had 2.8 million inhabitants, a number which represents more than a quarter (27%) of the total population of Portugal. The LMA registers the largest concentration of population and also high figures in terms of the national economy: 25% of the active population, 30% of the firms, 33% of jobs and a contribution of 36% of the national GDP<sup>2</sup>. Throughout the 1990's the 18 municipalities have produced their own master (land-use) plans (the *Plano Director Municipal*). However, in 2002, a regional plan, the *Plano Regional de Ordenamento do Território* for the *Lisbon Metropolitan Area (PROT-AML)* – a strategic and framework document incorporated into the Portuguese planning system – was approved after much discussion. The PROT-AML aims to promote socio-economic cohesion by applying a polycentric development strategy for a 'territorial model' to be implemented through four components: support urban operations according to different space typologies, promote polycentric urban areas, reinforce and develop connections between the urban poles and promote an ecological metropolitan system (CCDR-LVT, 2002)<sup>3</sup>.

In Portugal, there are no administrative elected regions and consequently this plan is promoted

---

<sup>2</sup> Information from the site of the Lisbon Metropolitan Area (<https://www.aml.pt/index.php>)

<sup>3</sup> Abrantes, P. "Ordenamento e Planeamento do Território" in *Área Metropolitana de Lisboa – Atlas Digital*, page 6 (<https://www.aml.pt/index.php>)

by the central state and coordinated by the respective regional planning department, the CCDR-LVT (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo*). The municipalities in Portugal are quite large in comparison with most European countries and local elected members tend to have considerable political influence. The LMA exists as an association of the local authorities with relative little power and resources (the main body is the *Conselho Metropolitano* constituted by the mayors of the 18 municipalities who nominate an executive commission). The president of the *Conselho Metropolitano* is elected from the group of the different presidents and therefore tends to represent the political party which controls the majority of the municipalities. When it comes to reacting to central government proposals on planning and institutional reforms and allocation of resources, the statements produced by the *Conselho Metropolitano* may represent a common position but they are very much the result of the sum of the positions of the different local governments. The mistrust between the central and the local level and amongst local authorities has some logical sense. An evaluation of the land use plans in the LMA during the 1990's shows that "territorial transformations have been poorly influenced by planning as the tools available have proven to be non-operational, hence demonstrating the ineffectiveness of traditional rigid planning instruments" (Crespo and Cabral, 2012: 38-39). The study also concludes:

"one of the objectives of municipal policies is development control, these have not proven efficient, since it was primarily the infrastructures, especially road building, overseen by central authorities, that conditioned urban development, serving as guidelines for the location and development of new urban areas, equipment, and infrastructures." (p. 40)

Thus, in 2008, when the government decided on the review of the 2002 PROT on the basis of, amongst other aspects, the construction of major public works and infrastructures (e.g. a new airport and a new bridge over the river Tagus), the territorial model that had been proposed and discussed with all the municipalities during its preparation, was rejected (Figure 2). The report (199 pages long) listed, together with the position of many other entities, the declarations of the municipalities enforcing their rejection on the basis of the interference of the central government on the planning autonomy of local authorities, particularly on urban land use.

The case of the regional plan and its rejection on the basis of commentaries from the municipalities for their control of urban matters highlights the issues regarding the creation of the conditions for implementing democratic governance practices in order to effectively program urbanization processes. These conditions point to three directions for policy which are important for future developments in planning action. These can be referred to the scale for intervention, the planning model and the governance process to be adopted<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> This approach was further developed in Cabral (2016).

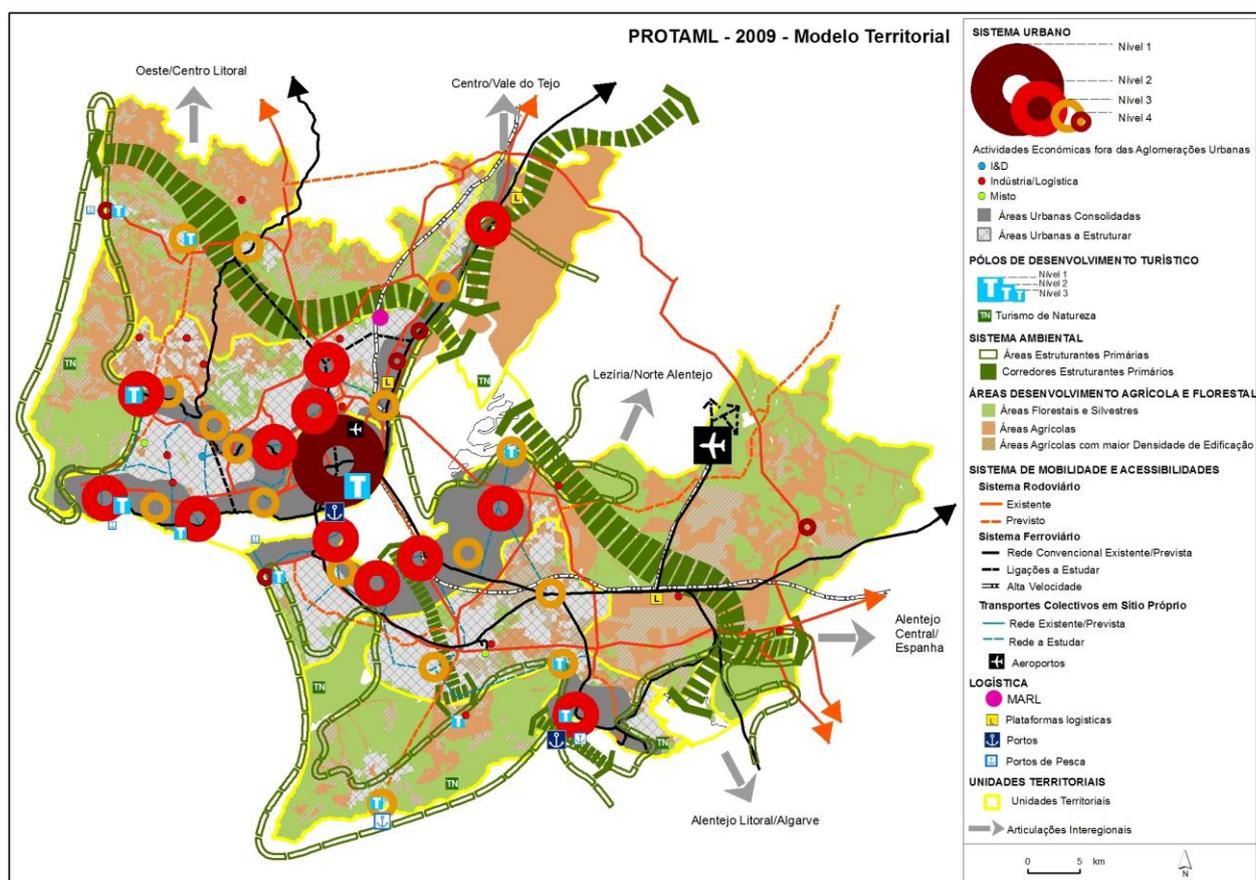


Figure 2: PROT-AML 2009 –Territorial Model (proposal)

Firstly, in terms of the scales for planning intervention, one task is to identify the multiple jurisdictions with different and conflicting political and financial priorities and agendas (municipal and regional ) preventing the creation of conditions for a separation between planning functions and therefore the implementation of a place-based and place-making planning approach. This is an issue in the LMA, where interests situated within central and regional state agendas are in conflict with local and municipal political strategies and jurisdictions. A critical matter is the capacity of the municipal level to be able to control and to adjust inter-municipal infrastructural investments for adequately capturing the resultant added-value for the local level.

Secondly, it has been observed that planning and development models became entangled between pressures from both regional and local levels, determined by changes in political priorities and the contingencies for development control, for more normative (land use) blueprint forms, or more strategic (spatial and territorial) documents. The change is that both levels, regional and local, are ‘competing’ to gain control of decisions on land-use, albeit with different purposes. The issue of zoning, as an imperative for creating value through urbanization, for developers, landowners and for public policies remains critical. Thus, in the LMA, land-use plans informed by rules on zoning remain the document for negotiating public and private interests. Concerns for flexibility (or discretion) and programming (or certainty)

are shared with the different planning levels in order to adapt and respond to demand for land and to environmental and development imperatives. Thus, the objective is to demonstrate, at the different planning scales, the possibilities of planning alternatives in integrating concerns for flexibility and programming for a democratic and accountable decision making and governance process.

Thirdly, it is expected that the platforms created by the planning and governance process for adequately programming urbanization will be shaped by developments dictated by different planning cultures, leading to localism or regionalism and determining the futures of the urban regions. The case of the LMA is an illustration of the way political and institutional changes will inform further developments, particularly for addressing development challenges at the neighbourhood level, a scale which is becoming critical for the efficacy of urban planning. However, in order to guarantee that neighbourhood planning is a credible, transparent and accountable process, it also has to be accountable to the democratic governance structure, at both metropolitan and municipal levels, the scales where co-operation is critical for the formulation of a sustainable urban development strategy.

### **BIBLIOGRAPHIC REFERENCES:**

ASCHER, F. (2009) *L'âge des métapoles*, Éditions de l'Aube

ATKINSON, R. (2014) "The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects" Paper presented at a RSA workshop on "The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020", Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels

BARCA, F. (2009) "An agenda for a reformed cohesion policy", independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, European Commission

BRENNER, N. & SCHMID C. (2015) "Towards a new epistemology of the urban?" *City*, vol.19, 2-3

CABRAL, J. & CRESPO, J. L. (2012) "Urban policy goals and territorial planning – articulations and lessons from planning urban regions in Portugal" in Cravidão, F., Rio Fernandes, J. A. & Valença, M. M. (Orgs.) *Urban developments in Brazil and Portugal*, New York: Nova Science Publishers

CABRAL, J. (2002) "Para uma política de cidades - os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas" in *Sociedade e Território*, nº 33

CABRAL, J. (2004) "A inovação nas políticas urbanas – Modelos de regulação e sistemas de governança" in *GeoINova*, nº 10

CABRAL, J. (2016) "The Inclusive City as the New Urban Question and the Challenges for Urban Policies and Planning" in Marina, O. & Armando, A. (ed.) *Inclusive/exclusive city*, Skopje: City of Skopje

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) (2002), *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa: CCDR-LVT

CRESPO, J. L. & CABRAL J. (2012) "The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon Metropolitan Área" in Seixas J. and Albet A. (ed.) *Urban*

*Governance in Southern Europe*, Ashgate

EC (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, series Regional Development Studies, nº28, European Commission

EC (2007) *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013* Brussels: European Commission

EC (2010) *Commission Staff Working Document – Europe 2020 – public consultation – overview of responses*, Brussels: European Commission

EC (2017) *Report from the Commission to the Council on the Urban Agenda for the EU*, Brussels: European Commission

GRAHAM, S. & MARVIN, S. (2001) *Splintering Urbanism*, Routledge

HEALEY, P. (1997) *Collaborative Planning*, Macmillan

NEWMAN, P. & THORNLEY, A. (1995) *Urban Planning in Europe*, Routledge

PORTAS, N., DOMINGUES, Á. & CABRAL, J. (2003) *Políticas Urbanas – tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

PORTAS, N., DOMINGUES, Á. & CABRAL, J. (2011) *Políticas Urbanas II – transformações, regulação e projectos*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

PURKARTHOFER, E. (2018) “Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning” in *European Planning Studies*  
DOI:10.1080/09654313.2018.1527294



## **CAPÍTULO II**

# **PROPUESTAS PARA LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA A PARTIR DE LA PRÁCTICA EN ALEMANIA**

***Andreas Hildenbrand Scheid***

*Doctor por la Universidad de Sevilla y Licenciado en Geografía y Ciencias Políticas por la Universidad de Heidelberg(Alemania).*

*Funcionario del Cuerpo Superior Facultativo de Geógrafos de la Junta de Andalucía y Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura.  
Universidad de Sevilla, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Desde 1992 es Funcionario de carrera de la Junta de Andalucía, con destino actual en el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA). Entre 2007 y 2013 ha sido Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje y Coordinador de Planificación Turística. Ejerciendo el primer cargo, fue responsable del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), coordinó la elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y desarrolló proyectos europeos en materia de paisaje cofinanciados por el FEDER de la UE, entre ellos el proyecto Pays.Med.Urban, <http://www.paysmed.net/pays-urban/partner/andalucia.html>). Desde 2001 desempeña la actividad docente en la Universidad de Sevilla como Profesor Asociado en el DUOT. Tiene publicados 5 libros y más de otras 40 publicaciones científicas (capítulos de libros, artículos de revistas) sobre las políticas de ordenación del territorio en España y otros países europeos, la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de Alemania, la política de desarrollo regional y la descentralización política en España y la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje por las CC.AA. Ha realizado como experto invitado trabajos de asesoramiento y formación en materia de planificación territorial para instituciones públicas competentes en dicha materia en Chile, México y Ecuador.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de ofrecer un análisis de la política de ordenación del territorio en Alemania, para ampliar el conocimiento sobre este caso y, especialmente, generar posibles sugerencias que puedan servir de referente para el desarrollo y la consolidación de la ordenación del territorio como política pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En primer lugar, se explican las razones por las que las experiencias de los Länder alemanes en ordenación del territorio son dentro de la experiencia europea de especial interés y el referente idóneo para la política de ordenación del territorio de Andalucía y de otras Comunidades Autónomas españolas. En segundo lugar, se esbozan los elementos básicos del sistema de planificación territorial alemán, con una visión comparada que resalta las similitudes y diferencias respecto a la planificación territorial andaluza. En tercer lugar, se presentan casos de experiencias que constituyen elementos novedosos o buenas prácticas en la ordenación del territorio alemana. El trabajo culmina con conclusiones en forma de sugerencias extraíbles del estudio del caso alemán, que se refieren a los contenidos, instrumentos y procedimientos de la ordenación del territorio y que se consideran útiles para inspirar la presente y futura política de la Junta de Andalucía en esta materia.

## ABSTRACT

The aim of the present article is to offer analysis an sintetic overview of the spatial planning policy in Germany with te objective to increment the knowledge about this case y, especially, to produce possible suggestions which could serve as a reference for the development and consolidation of spatial planning as public policy of the Autonomous Community of Andalusia. Firstly are explained the reasons why the experiences of the German *Länder* are in the European experience of special interest and the best reference and benchmark for the spatial planning policy in Andalusia an other Autonomous Communities of Spain. Secondly, are outlined the basic elements of the German spatial planning system with a comparative perspective highlighting similarities and differences regarding Andalusian spatial planning. Thirdly, the focus is placed on cases of experiences that constitute innovative elements and good practices of the German spatial planning. Finally, the last part presents some conclusions related to the contents, instruments and procedures of spatial planning that

## PALABRAS CLAVE

- urbanismo y ordenación del territorio
- planes territoriales
- desarrollo urbano-territorial sostenible
- gobernanza urbana y territorial
- redes de cooperación entre ciudades

## KEYWORDS

- spatial planning
- strategic spatial plans
- sustainable urban and regional development
- urban and territorial governance
- cooperation networks between cities

points out the lessons which could be drawn for the present and future spatial planning policy of Andalusian government.

## **1. EL INTERÉS DE LA EXPERIENCIA ALEMANA COMO REFERENTE PARA LA POLÍTICA ANDALUZA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

El camino que emprende el Gobierno andaluz para avanzar en el desarrollo y la consolidación de la ordenación del territorio como política pública ha de fundamentarse, primordialmente, en las experiencias obtenidas y las lecciones extraíbles de la propia política andaluza de ordenación del territorio implementada hasta la fecha.

Adicionalmente, para enriquecer y perfeccionar esta política se ha de estar atento a las prácticas seguidas en la experiencia comparada, tanto a nivel nacional (en otras CC.AA) como internacional (especialmente en otras regiones europeas similares a las CC.AA.). EL analisis de la experiencia comparada conviene y es útil. Permite aprender de los demás (de sus “éxitos”, y también de sus “fracasos”) y hacer un *benchmarking* del estado de cuestión de la situación y actuaciones propias con las mejores prácticas existentes en un determinado campo, brindando la oportunidad de mejorar la calidad de las políticas y acciones propias. Evidentemente, de la experiencia comparada no se puede importar sin más, de forma mimética elementos (instrumentos, estructuras organizativas procedimientos) de la política de ordenación del territorio, ya que el sentido y buen funcionamiento de estos elementos se debe también a la existencia de un contexto territorial, socioeconómico, politico-administrativo específico y que puede ser diferente al contexto propio. Por ello, la experiencia comparada, simplemente, aporta una fuente de inspiración, que puede informar el diseño de la propia política de ordenación del territorio, pero siempre se debe efectuar una adaptación de los elementos de referencia foráneos a las condiciones y factores de contexto que configuran la realidad propia.

Se puede afirmar que dentro de las experiencias europeas de ordenación del territorio la experiencia alemana en esta materia es de especial interés y el referente idóneo para la práctica de la política de ordenación del territorio en Andalucía (y también en otras CC.AA.).<sup>5</sup>

Las razones que fundamentan esta afirmación son:

- La gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España.
- El entendimiento idéntico de la planificación territorial en Alemania y España en cuanto a sus fundamentos conceptuales.

---

<sup>5</sup> Una reflexión pormenorizada sobre las razones de este especial interés del caso alemán respecto a otros casos (Holanda, Suiza, Francia, Reino Unido, Italia) con valiosas experiencias de política de ordenación del territorio puede verse en (Hildenbrand, 2017a).

- El alto grado de consolidación, madurez y estabilidad de la ordenación del territorio como política pública.
- La diversidad de las políticas de ordenación del territorio practicadas por los Länder
- El rendimiento, en términos generales, positivo del esfuerzo planificador realizado.

En cuanto a la *organización territorial del Estado*, el Estado federal de Alemania y el Estado de las Autonomías en España tienen en común ser sistemas políticos con una división vertical de poderes a escala regional. En ambos países existen entes territoriales regionales, los 16 *Länder* y las 17 Comunidades Autónomas (CC.AA.), que cuentan con gobiernos y parlamentos propios y que tienen competencias en un amplio catálogo de materias. El elemento decisivo y común es que ambos sistemas políticos corresponden a un modelo de descentralización política a nivel regional (Nohlen/Hildenbrand, 2005), porque los Länder y las CC.AA. no sólo disponen de competencias administrativas sino también legislativas, es decir, los parlamentos regionales tienen la capacidad de aprobar leyes propias en numerosas materias, entre las que se encuentra también la ordenación del territorio. Como se expondrá a continuación, tanto en Alemania como en España los Gobiernos regionales son los protagonistas de la política de ordenación del territorio.

En lo que se refiere al *entendimiento del concepto de la planificación territorial*, en Alemania y España existe una concepción idéntica de la planificación territorial, en el sentido de la ordenación física del territorio (Hildenbrand 1996; Pérez 1998; Benabent, 2006 y 2012). Este entendimiento, diferente a otros enfoques, sobre todo, el *aménagement du territoire* en Francia y, en menor medida, el *regional planning* en el Reino Unido, está primordialmente encaminada a la ordenación a escalas supramunicipales de los usos del suelo y de los grandes sistemas estructurantes del territorio. De todas formas, en los dos países las tendencias recientes enfocan la planificación territorial de manera creciente en el sentido del desarrollo territorial, adquiriendo los aspectos del desarrollo económico de los territorios una creciente importancia.

Respecto al alto grado de consolidación, madurez y estabilidad de la ordenación del territorio como política pública, cabe señalar que en Alemania se han aprobado e implementado a lo largo de ya más de 50 años varias generaciones de planes de ordenación del territorio, tanto a escala regional como subregional. Así, en Alemania el grado de cobertura del territorio nacional por planes territoriales regionales es completo. En España la situación es muy diferente. En 2017 únicamente en once CC.AA. (entre ellas Andalucía) estaba aprobado el plan de ordenación del territorio regional y sólo se registraron alrededor de 75 planes subregionales aprobados, de modo que la mayor parte del territorio nacional no está cubierto por este tipo de planes.



Figura 1: Los dieciséis Länder en Alemania. Fuente: [www.weltkarte.com](http://www.weltkarte.com), Hildenbrand Scheid 2017a: 99.

En relación a la gran *diversidad en las políticas de ordenación del territorio* practicadas por los Länder, el caso alemán aporta un “laboratorio de ensayo” y un “banco de ideas y prácticas” de gran interés, que ponen de manifiesto que las cuestiones clave de la ordenación del territorio pueden abordarse por vías alternativas. Ejemplos para ello son: a) los tres diferentes modelos para organizar la planificación territorial subregional, b) los seis modelos diferenciados (los de Stuttgart y Hannover con legitimación política directa) para la gobernanza de sus 20 áreas metropolitanas, c) los distintos instrumentos para la planificación territorial metropolitana (Hildenbrand, 2017a)<sup>6</sup> y d) el amplio espectro de instrumentos informales, entre los que pueden destacar redes de cooperación entre ciudades (Hildenbrand, 2005, 2006b) así como estrategias territoriales, que se aplican a escala regional, subregional e intermunicipal.

Por último, Alemania representa un caso de una experiencia de ordenación del territorio que, grosso modo, puede considerarse satisfactoria. El *rendimiento del esfuerzo planificador* realizado es, en términos generales, positivo, sin perjuicio de que también en este país no todos los planes aprobados reciben una implementación adecuada y la ordenación del territorio se encuentra en una posición débil frente a otras políticas públicas.

Un claro indicador de este rendimiento es el hecho de que todas las áreas metropolitanas alemanas cuentan con un plan territorial aprobado y en ejecución, lo cual refleja una situación muy diferente a la de España, donde en tan solo catorce de las cuarenta y seis áreas metropolitanas españolas delimitables (Feria Toribio, 2011) está aprobado el correspondiente plan territorial (Pamplona, Valladolid, Granada, Bahía de Cádiz, Álava Central, Bilbao, Málaga, Sevilla, Barcelona, Girona, Donostia-San Sebastián, Almería, Campo de Gibraltar, Jaén), destacando entre las CC.AA. Andalucía con la mitad de los planes aprobados.

Existe un nivel relativamente elevada de calidad de la ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico, entendida ésta como eficacia en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos de los planes. Una de las razones para ello es que Alemania es, desde hace muchas décadas, uno de los países que más claramente ha apostado por el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como compromiso e hilo conductor de su planificación territorial y urbanística.

Pueden citarse aquí los resultados de los dos Informes de Evaluación realizados para el primer Plan Territorial del Área Metropolitana de Berlín-Brandeburgo (*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsbereich Brandenburg-Berlin/Lepev*), aprobado en 1998 que tuvo un claro compromiso con el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

---

<sup>6</sup> La planificación metropolitana se instrumenta por planes subregionales (caso mayoritario), un plan urbanístico-subregional combinado (Frankfurt), un plan conjunto entre dos Länder (Berlín-Brandeburgo) o una Estrategia de Desarrollo Territorial (el caso de Hamburgo, donde el ámbito funcional metropolitano afecta al territorio de cuatro Länder).

Los resultados de estos informes de evaluación han sido positivos, porque confirmaron la operatividad de las zonificaciones y de los parámetros cuantitativos orientativos poblacionales que este plan había previsto de forma modulada para tres diferentes categorías de municipios, con la finalidad de concentrar el crecimiento urbanístico en los municipios de categoría 1 (primordialmente) y de categoría 2, dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los corredores de los diferentes sistemas de transporte ferroviario. El planeamiento urbanístico cumplió en esta cuestión, con un grado elevado, los objetivos previstos del plan territorial metropolitano para promover el modelo de ciudad compacta y la preservación de los espacios libres, lo cual da cuenta, para el área metropolitana de Berlín, de la existencia de una cultura de respeto en cuanto a las normas de ordenación urbanística y territorial (Hildenbrand, 2017a: 339).

## **2. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ALEMANIA - RASGOS ESENCIALES**

### **2.1. Visión general**

En Alemania existen cuatro niveles de decisión respecto a la planificación territorial (ver la Figura 2) primero, el planeamiento urbanístico municipal; segundo, la planificación a escala subregional, organizada por los *Länder* a través de diferentes modelos y en la que participan según el modelo escogido los municipios en un mayor o menor grado, tercero, la planificación territorial regional realizada por los *Länder* para el conjunto de su territorio. Estos son los tres niveles que tienen capacidad para elaborar y aprobar planes urbanísticos o territoriales jurídicamente vinculantes. Como cuarto nivel, se añade la Federación (*Bund*) que, en determinadas cuestiones marcadas por la Ley Federal de Ordenación del Territorio (desde ahora LFOT) también puede aprobar planes territoriales. Igualmente, elabora en cooperación con los *Länder* documentos de carácter estratégico (por ejemplo, las Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania aprobadas en 2006), que no tienen carácter vinculante, sino que constituyen compromisos políticos.

Los *Länder* tienen la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio y todos (excepto los de territorio pequeño, los Estados-Ciudad de Hamburgo, Bremen y Berlín) han aprobado sus leyes de ordenación del territorio, remontándose la primera generación de leyes de ordenación del territorio de los *Länder* a la década de los 60 del siglo pasado (Hildenbrand, 1996). En estas leyes de planificación territorial los *Länder* han regulado, en el marco de los criterios básicos de la LFOT, las cuestiones relevantes (contenidos, procedimientos, ámbitos territoriales) de los planes territoriales regionales y subregionales. Igualmente, son los *Länder* que formulan y aprueban el Plan Territorial para el conjunto del territorio del *Land*. También tienen la potestad de la autorización definitiva de los planes subregionales, elaborados en su mayoría por mancomunidades de planificación territorial. Esta potestad de la autorización definitiva de los *Länder* supone una situación idéntica a la que existe en España, donde las CC.AA. tienen la potestad de aprobación definitiva de los planes territoriales. En suma, al igual que las CC.AA. en España, los protagonistas de la política de ordenación del territorio son los *Länder*.

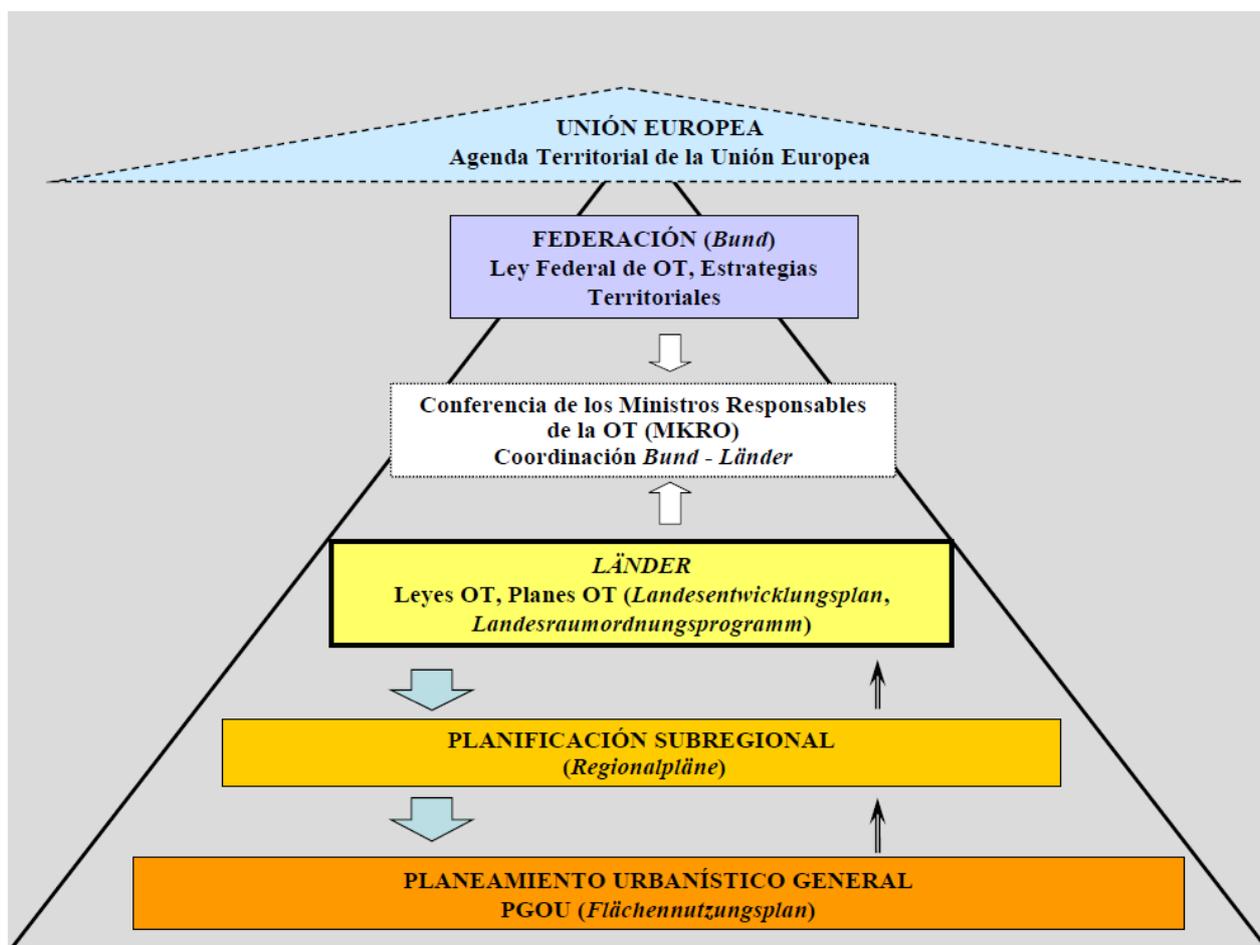


Figura 2: Los niveles del sistema de planificación territorial en Alemania. Fuente: Hildenbrand Scheid 2017a: 120.

LAND	Superficie	Población (en miles)	Densidad	Municipios
Baden-Württemberg	35.751	10.989,4	307	1.103
Baja Sajonia	47.614	7.962,5	167	968
Baviera	70.550	12.976,5	183	2.235
Berlín	892	3.592,1	4.026	1
Brandenburg	29.654	2.498,0	84	417
Bremen	419	679,1	1.620	2

<b>Hamburgo</b>	755	1.820,9	2.410	1
<b>Hesse</b>	21.115	6.229,0	295	427
<b>Mecklemburgo-Pomerania</b>	23.212	1.610,8	69	751
<b>Renania del Norte - Westfalia</b>	34.110	17.894,2	524	396
<b>Renania-Palatinado</b>	19.854	4.070,2	204	2.305
<b>Sajonia</b>	18.420	4.077,5	221	426
<b>Sajonia-Anhalt</b>	20.452	2.229,7	108	218
<b>Sarre</b>	2.569	995,5	387	52
<b>Schleswig-Holstein</b>	15.800	2.886,9	182	1.108
<b>Turingia</b>	16.173	2.153,5	133	849
<b>Alemania</b>	<b>357.340</b>	<b>82.665,6</b>	<b>231</b>	<b>11.254</b>

**Cuadro 1:** Datos básicos de los *Länder* en Alemania 2017. Fuente: *Statistisches Bundessamt (Instituto Federal de Estadística)*.

Un hecho diferencial respecto a España, donde las CC.AA. tienen atribuida ordenación del territorio como una competencia exclusiva y, por tanto, el Estado no es competente en esta materia,<sup>7</sup> es que en Alemania la Federación puede legislar en materia de ordenación del territorio. Así, el sistema de planificación territorial en Alemania (Hildenbrand 1995, 1996) tiene sus fundamentos jurídicos tanto en la legislación de la Federación como en la de los *Länder*. Desde la aprobación de la Constitución alemana en 1948 la Federación ostentó en materia de ordenación del territorio la legislación básica, mientras a los *Länder* correspondió la legislación de desarrollo. Tras la reforma constitucional de 2006 la naturaleza de la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio se transformó en una legislación de tipo concurrente, que reconoce que la materia de ordenación del territorio es primordialmente un asunto del poder legislativo de los *Länder*, pero al mismo tiempo

<sup>7</sup> Una ley nacional o un plan estatal de ordenación del territorio serían inconstitucionales. No obstante, ha de tomarse presente que el Estado ostenta competencias legislativas en políticas sectoriales de incidencia territorial (aguas, costas, carreteras, etc.) que son determinantes para la estructuración y el desarrollo del territorio en cada una de las CC.AA. Además, sus zonificaciones y otras determinaciones son de incorporación obligatoria en los planes territoriales autonómicos y planes urbanísticos municipales (ver sobre esta cuestión Mora Aliseda, J./Garrido Villaverde, J./Díaz González, M, 2018).

preserva el derecho de la Federación de hacer uso de su potestad legislativa, para regular los principios rectores de la ordenación del territorio fijado por el art 2 de la LFOT.

También en cuanto al urbanismo, existe una diferencia importante entre España y Alemania. En España, las CC.AA. ostentan en materia de urbanismo una competencia exclusiva y, en consecuencia, existen diecisiete leyes autonómicas que regulan todos los ámbitos relevantes (planeamiento, gestión y disciplina) en esta materia. En Alemania los *Länder* tienen solo poderes muy limitados en esta materia. El planeamiento urbanístico es una competencia legislativa de la Federación y desde 1960 está en vigor un Código Federal de Urbanismo. Los *Länder* no tienen ninguna competencia legislativa, excepto para las normas reguladoras de la construcción y del diseño de los edificios. De todas formas, son ellos que efectúan la aprobación definitiva de los planes urbanísticos generales). Cabe señalar que existe un Reglamento federal de 1990 que regula la cartografía de los planes (*Planzeichenverordnung*), estableciendo criterios comunes para todos los planes urbanísticos, que asegura su homogeneidad y facilita su comparación mutua.

La Federación siempre aplicó su poder legislativo con un papel discreto o perfil bajo. La primera ley de ordenación del territorio en Alemania se aprobó en 1950 en un Land, Renania del Norte-Westfalia, antes de que la Federación llegó a aprobar en 1965 la primera LFOT. En la LFOT se regulan los elementos esenciales del sistema de planificación territorial alemán. Este hecho ha aportado elementos comunes y, por tanto, homogeneidad y coherencia a la política de ordenación del territorio de los *Länder*. La LFOT es una ley corta y concisa que regula unas pocas pero importantes cuestiones y que deja un amplio margen de acción a los *Länder* para realizar su legislación en la materia. En 2008, con la aprobación de una nueva LFOT se estableció la facultad del Ministerio federal competente en materia de ordenación del territorio de aprobar planes de ordenación del territorio para el territorio nacional, en asuntos que resulten relevantes para el desarrollo del conjunto del territorio de Alemania y desde la perspectiva de la coherencia de la ordenación del territorio alemana con las planificaciones y medidas de incidencia territorial de la Unión Europea y de sus Estados miembros. La propia ley especifica como asuntos relevantes los aeropuertos y puertos (marítimos e interiores) y su conexión a las infraestructuras de transporte así como la zona económica exclusiva de Alemania.

Las iniciativas de la política nacional de ordenación del territorio siempre se diseñan y se implementan en el marco de una estrecha cooperación entre la Federación y los *Länder* en el seno de la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio. De este modo, la ordenación del territorio se revela como uno de los ejemplos más claros del federalismo cooperativo que caracteriza el estilo de hacer políticas públicas en Alemania.

Los elementos esenciales que configuran el sistema de planificación territorial de Alemania son:

- El principio de la consideración mutua (o contraflujo) como complemento del principio de jerarquía entre planes.

- Los planes territoriales de ámbito regional y subregional como instrumentos operativos más relevantes de este sistema.
- La organización de la planificación territorial subregional: las Mancomunidades de planificación territorial y otras vías.
- El instrumento novedoso del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan*, cuya aplicación se prevé especialmente para la planificación territorial de áreas metropolitanas (se abordará en el apartado 4 del presente texto).
- El instrumento de la evaluación de impacto territorial de proyectos.
- La cooperación entre la Federación y los *Länder* a través de Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung/MKRO*).
- Los instrumentos novedosos de la ordenación del territorio de carácter informal (sobre todo estrategias de desarrollo territorial y redes de cooperación entre ciudades) para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales (se comentarán a través de ejemplos de buenas prácticas en el apartado 4).

Todos estos elementos configuradores del sistema de planificación territorial alemán se regulan, en cuanto a sus aspectos generales, en la LFOT. Las cuestiones de desarrollo detallado y específico para perfilar de manera concreta cada uno de estos elementos se encuentran establecidas en los reglamentos de la propia Federación y, sobre todo, en las leyes y reglamentos de planificación territorial aprobados por los *Länder*. Asimismo, el artículo 2 de la LFOT establece un conjunto de principios rectores referidos a campos temáticos que han de desarrollarse por todos los planes territoriales, para asegurar la consecución de la meta del desarrollo territorial sostenible en todo el territorio de Alemania.

## 2.2. El principio de la consideración mutua

Este principio es el complemento del principio de jerarquía entre planes. Representa el hilo conductor de un proceso planificador que se desenvuelve conforme a la lógica federal del Estado en Alemania. Este principio significa que se concibe la planificación como un proceso tanto *desde arriba hacia abajo* (*top down*) como *desde abajo hacia arriba* (*bottom up*).

En su vertiente *desde arriba*, el principio de consideración mutua se refleja en la obligación de los municipios o mancomunidades de tomar en consideración, en la elaboración nueva, reforma o modificación de su planeamiento urbanístico general, las determinaciones establecidas en los planes territoriales de nivel subregional y regional. En su vertiente *desde abajo* este principio se manifiesta en el deber de dar a los municipios (responsables del planeamiento general urbanístico) y a las mancomunidades (responsables de la planificación territorial subregional) participación en la elaboración del programa o plan territorial del *Land*. Asimismo, los municipios han de participar en la elaboración del Plan Territorial Subregional cuyas determinaciones afectan a sus términos municipales.

### 2.3. Los planes territoriales de ámbito regional y subregional

La LFOT atribuye a los *Länder* las competencias para la elaboración de planes o programas para la ordenación del territorio del *Land* en su conjunto y el establecimiento de las bases jurídicas de la planificación subregional, cuyos ámbitos territoriales se han de delimitar de forma concreta en la Ley de Ordenación del Territorio de cada *Land*, lo cual refleja un hecho diferente respecto a la ley andaluza y las leyes de otras CC.AA.). La redacción del artículo señalado manifiesta que la tarea de la elaboración de planes territoriales constituye un deber de los *Länder*, una de las razones que explican por qué en Alemania se ha alcanzado ya hace décadas una cobertura total del territorio por planes territoriales. Igualmente la LFOT, establece el temario mínimo para los contenidos materiales (sistema urbano, sistema de espacios libres, redes de infraestructuras) que han de recogerse en los planes territoriales.

Importante es la previsión de esta ley sobre el establecimiento de áreas de preferencia absoluta o áreas de preferencia relativa para determinadas funciones y usos. En las primeras todas las planificaciones y actuaciones de incidencia territorial han de ser compatibles con la finalidad (funciones y usos) para la que los terrenos han quedado reservados. Por tanto, quedan excluidos todos los usos y las funciones que resulten incompatibles con la finalidad declarada como preferencia absoluta. En las segundas la preferencia está sujeta a un margen de discrecionalidad y flexibilidad. Pueden admitirse otras funciones y usos, siempre y cuando, tras un proceso de ponderación de los diferentes aspectos e intereses a tomar en cuenta, resulte que la implantación de estas funciones y usos no ponga en entredicho la vocación y especial importancia de estas áreas para la finalidad declarada como preferencia relativa.

Asimismo, la LFOT exige que en la elaboración de los planes territoriales debe instrumentarse un procedimiento de participación pública y también de participación institucional, en la que participan todos los titulares de asuntos públicos, cuyos intereses puedan verse afectados: entes locales, ministerios del Land responsables de planes sectoriales de incidencia territorial, agencias públicas, instituciones responsables de la planificación territorial subregional, etc. De forma expresa se prevé que en la elaboración de los planes subregionales participen los municipios y que en dicha elaboración han de tomarse en cuenta los Planes de Usos del Suelo (*Flächennutzungspläne*, la figura equivalente al PGOU en España). Además, todos los planes territoriales se someten, en la fase de su elaboración, a una evaluación ambiental estratégica.

En cuanto a la graduación de la vinculación jurídica de las determinaciones recogidas en los planes territoriales, se opera con tres tipos de determinaciones, similares a las Normas, Directrices y Recomendaciones de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA). Estos tres tipos de determinaciones son (Hildenbrand, 1996: 293): Objetivos de la Ordenación del Territorio, Principios de la Ordenación del Territorio y Requisitos de la Ordenación del Territorio.

Los Objetivos establecen un deber de observación estricto para todos los agentes titulares de asuntos públicos y significan para el planeamiento urbanístico municipal un deber de adaptación. A diferencia de las Normas de la planificación territorial andaluza, los objetivos no tienen carácter vinculante para los actores privados.

Los Principios son disposiciones, ideas rectoras, principios generales de ordenación o criterios sectoriales para la ordenación y el desarrollo del territorio establecidos en las leyes de ordenación del territorio (de la Federación y de los *Länder*) y en los planes territoriales (subregionales y regionales) del *Land*. Tienen material y territorialmente un carácter más general que los objetivos. Todos los agentes titulares de asuntos públicos, responsables de planificaciones y actuaciones de incidencia territorial, y el planeamiento urbanístico tienen el deber de tener en consideración estos principios.

Los Requisitos son, por un lado, los objetivos de la ordenación del territorio recogidos en planes que no están aprobados, sino que se encuentran todavía en fase de elaboración. Por otro lado, son los resultados recogidos en los informes finales de las evaluaciones de impacto territorial o dictámenes elaborados por las autoridades del *Land* competentes en materia de ordenación del territorio.

## **2.4. La organización de la planificación territorial subregional: las Mancomunidades de planificación territorial**

Sobre la base de las disposiciones correspondientes la LFOT, las leyes de planificación territorial de los *Länder* han definido el modelo de organización de la planificación subregional. Concretamente regulan: los ámbitos territoriales de la planificación subregional (indicando con precisión su número, nombre y delimitación concreta), las instituciones responsables de la planificación subregional y los órganos y mecanismos de funcionamiento de estas instituciones.

Los *Länder* han optado por dos distintos modelos para organizar la planificación subregional. El modelo mayoritario es la constitución de mancomunidades de planificación territorial como instituciones responsables de la formulación y aprobación inicial del plan territorial subregional, en cumplimiento de la obligación legal que se establece para dicha constitución en la ley de planificación territorial del *Land*. Por ello, este tipo de agrupación de municipios en mancomunidades, o corporaciones locales de derecho público (Gracia Retortillo, 2010: 126), tiene un carácter obligatorio y, por tanto, no deben confundirse con las mancomunidades que se constituyen como asociaciones de municipios de carácter voluntario (Toscano, 2011: 113). Este modelo se aplica actualmente en ocho de los *Länder* alemanes: Baden-Württemberg, Baviera, Brandenburgo, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania, Renania-Palatinado y Turingia (Hildenbrand, 2006a, 2017a)

El segundo modelo, que se parece grosso modo a la vía seguida por las CC.AA. a tal respecto, es la planificación subregional impulsada por la Administración del *Land*. Ejemplos para ello son los *Länder* de Hesse y Renania del Norte Westfalia, donde la planificación subregional es pilotada por las autoridades de la Administración periférica del *Land*. De todas formas, siempre queda garantizada, en el proceso de toma de decisiones, la participación de los entes locales a través de asambleas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Frente a estos dos modelos existe, como caso singular, el *Land* de Baja Sajonia, donde los responsables de la elaboración de los planes subregionales son los entes locales de nivel superior, los Distritos (los *Kreise*, los hómologos de las provincias en España). Las dos excepciones aportan los dos entes metropolitanos que se han

El elemento sobresaliente de las mancomunidades de planificación territorial es que en este modelo los entes locales constituyen los verdaderos protagonistas de la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio (Hildenbrand, 2006a). Se configura en este modelo la planificación subregional como un deber y un derecho de los entes locales. Este hecho significa un planteamiento completamente diferente a la práctica de planificación subregional seguida en prácticamente todas las CC.AA. Hasta la fecha, el proceso de planificación subregional se inicia, se impulsa y se organiza completamente por las CC.AA., dando –a través de comisiones redactoras u otras vías– participación a los municipios en la redacción del plan subregional. La LOTA, al menos, estableció una vía para la iniciativa “desde abajo” procedente de los municipios, aunque de carácter minimalista. Prevé la posibilidad de que las Corporaciones locales pueden instar la formulación de un plan subregional, una vía que hasta la fecha ha quedado inédita.

Un deber, porque la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria de las mancomunidades de planificación territorial. Un derecho, porque las mancomunidades de planificación territorial, que son entes de derecho público dotados de autonomía administrativa y con recursos humanos propios, ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local. En consecuencia, son los órganos (director, asamblea, comisiones de planificación, comisiones administrativas y financieras) y los técnicos de las propias mancomunidades de planificación territorial los que se responsabilizan de la elaboración y gestión de los planes subregionales. Además, estas mancomunidades aprueban inicialmente el respectivo plan subregional, correspondiendo la aprobación definitiva al Ministerio del Land competente en materia de ordenación del territorio.

Como ventaja más importante de este modelo se suele considerar que propicia un mayor grado de identificación y compromiso por parte de los municipios con los asuntos de interés supramunicipal y la elaboración de los planes territoriales subregionales y, en consecuencia, una mayor disposición al cumplimiento de estos planes. Como posible desventaja de este modelo se señala el peligro latente de que los intereses particulares “localistas” de los municipios hagan perder de vista la perspectiva subregional, con el consiguiente debilitamiento de los intereses generales que se plantean a escalas territoriales superiores.

## **2.5. El instrumento de la evaluación de impacto territorial de proyectos**

Desde la reforma de la LFOT de 1989 y sobre la base de la posterior legislación federal y de los Länder, en Alemania se lleva a cabo el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT). La EIT (Hildenbrand, 1992) se aplica a proyectos públicos y privados con la finalidad de

---

creado en este Land, el *Zweckverband Grossraum Braunschweig* y la *Region Hannover*, que ambos son los titulares de la competencia de planificación territorial. Esta vía en el que los entes locales de nivel superior son los protagonistas de la planificación subregional se práctica en Europa en Italia, donde las 50 provincias (quinze de ellas transformadas desde 2015 en ciudades metropolitanas, por ejemplo, Roma, Milán, Bologna) son los responsables del Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP).

evaluar su coherencia con los objetivos de la ordenación del territorio establecido por los planes en esta materia. Este procedimiento se realiza – y esto es una diferencia importante respecto al Informe sobre actuaciones singulares con incidencia en la ordenación del territorio practicado en Andalucía (Anexo 2 de la LOTA) - con un procedimiento reglado de participación pública e institucional (por ejemplo, del municipio en cuyo término se ubica el proyecto).<sup>9</sup>

En la EIT, que tiene un enfoque mucho más amplio que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), se evalúan, para actuaciones o proyectos tanto públicos como privados, que no están contemplados ya por los respectivos planes de ordenación del territorio y que tienen una repercusión territorial y una importancia supramunicipal, los impactos territoriales que podrían derivarse de su realización. Se analizan los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente de la actuación prevista, así como sus incidencias sobre el sistema de ciudades, las infraestructuras, los equipamientos y servicios, los usos del suelo, la localización de actividades económicas, el empleo y los recursos naturales.

El objetivo principal del procedimiento es la verificación de la compatibilidad o, en su caso, incompatibilidad de un determinado proyecto con los objetivos fijados en los planes de ordenación del territorio. La EIT termina con un Informe de Impacto Territorial que, para la respectiva actuación, declara la incompatibilidad o compatibilidad (total o condicionada, es decir, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos señalados por este informe). La EIT se realiza por la autoridad administrativa competente en materia de ordenación del territorio. El resultado del Informe de la EIT debe ser tenido en cuenta por la Administración pública sectorial competente para otorgar al titular del proyecto la autorización, concesión o licencia. Por ejemplo, si en el territorio de un Land se prevé la instalación de una gran superficie comercial de relevancia supramunicipal, el destinatario del informe de la EIT, realizado por el órgano del Land responsable de la ordenación del territorio, sería el órgano sectorial del Land responsable en materia de comercio.

Cabe resaltar que en la EIT se consideran los principios de agilización y simplificación de los procedimientos administrativos. En este sentido, la legislación exige que la EIT termine en un tiempo razonable (tres o seis meses) y que se integre en este procedimiento ya un primer nivel de la EIA. De este modo, se puede prescindir de la evaluación más detallada de los impactos ambientales (segundo nivel de la EIA) de un determinado proyecto, si en el marco de la EIT se llegó a la conclusión de que no existen repercusiones significativas sobre el medioambiente.

---

<sup>9</sup> En España existen procedimientos similares a la EIT alemana, regulados por varias CC.AA. en sus leyes de ordenación del territorio: la evaluación de impacto estructural (Asturias), la evaluación de impacto territorial (Murcia), el análisis territorial de impacto (Aragón) y el informe sobre actuaciones singulares con incidencia en la ordenación del territorio (Andalucía).

## **2.6. La cooperación entre la Federación y los Länder a través de Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio**

La Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio (MKRO) es el órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno federal y los gobiernos de los Länder. Se creó en 1967 y se encuentra regulada en el artículo 26 de la LFOT de 2008. La MKRO se pronuncia bajo el principio de unanimidad mediante acuerdos y recomendaciones que no son vinculantes jurídicamente, sino que constituyen compromisos políticos. Sus ámbitos de trabajo son: 1) La elaboración de estrategias o visiones-guía para el desarrollo territorial de Alemania en su conjunto, 2) Las cuestiones de ordenación y desarrollo del territorio de carácter transfronterizo que se plantean con los países vecinos de Alemania, 3) la participación en la elaboración de la posición de Alemania respecto a las iniciativas de la UE en el ámbito del desarrollo territorial europeo y 4) cuestiones fundamentales de la política de ordenación del territorio alemana: conceptos, métodos, instrumentos, identificación de nuevos retos, etc.

En el seno de la MKRO se elaboraron las aportaciones de Alemania a la Estrategia Territorial Europea (1999) y la Agenda Territorial de la Unión Europea (2007, 2011) así como la Estrategia Alemana de Desarrollo Territorial aprobada en 2006. En cuanto a las cuestiones fundamentales de la política de ordenación del territorio, la MKRO se pronunció sobre un amplio espectro de temas, por ejemplo la contribución de la planificación territorial a la prevención del riesgo de inundaciones (1995), las implicaciones territoriales de los *factory-outlet-centers* (1997), los impactos territoriales del cambio demográfico en el ámbito de equipamientos y servicios públicos (2003), la importancia del comercio para los centros de las ciudades (2006), la ordenación del territorio y el cambio climático (2009) y los instrumentos para la reducción del consumo de suelo (2010).

En 2005 la MKRO delimitó once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (*Europäische Metropolregionen/EMR*). Estas EMR son espacios metropolitanos de gran extensión que destacan por su especial importancia y proyección nacional, europea e internacional y constituyen motores del desarrollo económico, social y cultural. La MKRO consideró que la consolidación y potenciación de estos espacios juega un papel decisivo para el desarrollo y la competitividad de Alemania en su conjunto y a largo plazo. Es una clara muestra de que a diferencia de España, donde impera una situación de abandono de la cuestión metropolitana (Hildenbrand, 2017b) en Alemania la gobernanza, el desarrollo económico y la planificación territorial de las áreas metropolitanas reciben atención y apoyo desde las instancias políticas superiores (Hildenbrand 2017a)

## **3.ELEMENTOS NOVEDOSOS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ALEMANIA**

### **3.1.La elevada atención al cambio climático en la Planificación Territorial**

Los planes y otros documentos de la planificación territorial existentes en Alemania y otros

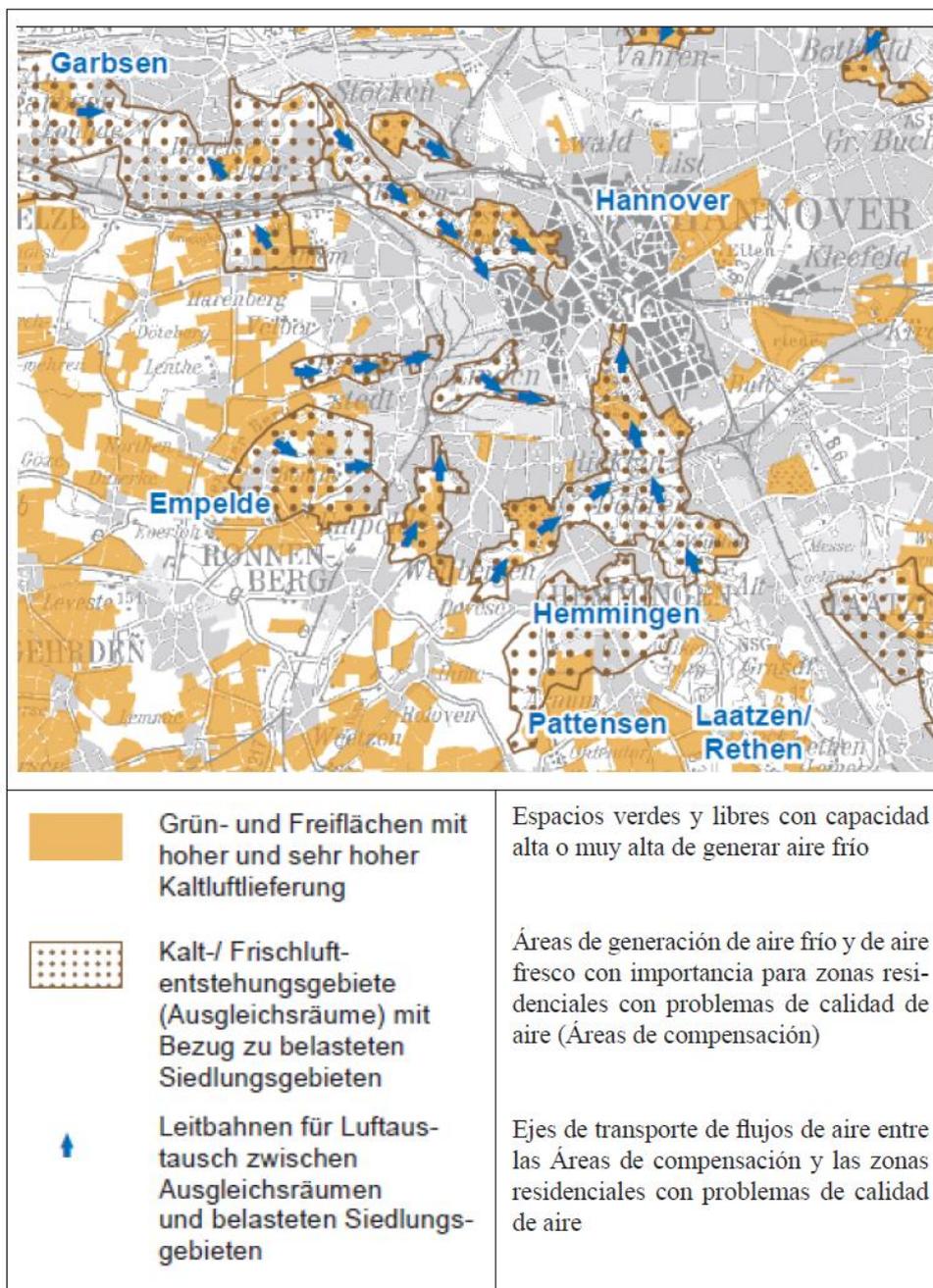
países europeos, como especialmente Holanda (por las características de su territorio, una gran parte de este país se ve afectado por la subida del nivel del mar) y el Reino Unido (por ejemplo, la Estrategia Territorial de Londres/*Spatial Development Strategy for Greater London/London Plan*) han empezado a abordar el cambio climático como una cuestión importante. Ejemplos destacables de esta atención son en el Land de Hesse, que ha sido dentro de Alemania pionero este tema, los planes subregionales aprobados a partir de 2000 y el plan territorial del área metropolitana de Frankfurt, el RFNP aprobado en 2010 (ver a continuación el apartado 3.2) y especialmente, el Programa de Ordenación del Territorio de la Región Metropolitana de Hannover (*Regionales Raumordnungsprogramm/RROP*) aprobado en 2016.

En el RROP el cambio climático es un tema transversal que orienta como un hilo conductor todos los contenidos del plan. Sus determinaciones para el crecimiento urbanístico, el desarrollo de las infraestructuras y la preservación de los espacios libres incluyen la doble dimensión de la intervención para afrontar el reto del cambio climático: las medidas de adaptación y las medidas de mitigación. En este sentido, establece zonas para la prevención de los riesgos de inundación, que en Alemania son cada vez más frecuentes. Igualmente, declara áreas de preferencia absoluta para la localización de instalaciones de energías renovables así como zonificaciones donde no pueden localizarse dichas instalaciones. Asimismo, prevé áreas de preferencia absoluta para las funciones climáticas del espacio libre. Concretamente, especifica en un plano de su cartografía (ver la Figura 3), todas aquellas áreas de preferencia absoluta para las múltiples funciones del espacio libre en las que el cumplimiento de funciones climáticas resulta de especial relevancia.

En este sentido se señalan:

- Espacios verdes y libres con capacidad alta o muy alta de generar aire frío.
- Áreas de generación de aire frío y de aire fresco con importancia para zonas residenciales con problemas de calidad de aire (áreas de compensación).
- Ejes de transporte de flujos de aire entre las áreas de compensación y las zonas residenciales con problemas de calidad de aire.

Como se desprende de la Figura 3 y se explica en el texto del plan, es especialmente la ciudad de Hannover la que sufre impactos bioclimáticos derivados de la alta densidad de edificación y del elevado grado de sellado del suelo, lo que propicia el calentamiento, así como de la existencia de condiciones en determinadas zonas de la ciudad que obstaculizan la ventilación. Consciente de que estos impactos con el cambio climático van a suponer una merma cada vez mayor de las condiciones de vida de los ciudadanos, el plan prohíbe la edificación en los ejes de advección de aire frío y fresco y en las áreas de compensación. Dentro de estas áreas, además de espacios verdes y otros espacios libres, también se consideran las láminas de aguas (lagos, naturales o creados por extracción de áridos, ríos) como espacios abiertos a vientos y con efecto equilibrador térmico.



**Figura 3:** Ejemplo de espacios libres para funciones climáticas en el plan territorial metropolitano (RROP) de Hannover. Fuente: *RROP 2016, Hildenbrand Scheid 2017a: 254.*

Con la reforma de la LFOT en 1998 se creó un instrumento novedoso de planificación territorial a escala intermunicipal-subregional, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan/RFNP*), para atender especialmente la ordenación de áreas metropolitanas. Este instrumento abre la posibilidad de integrar en un único documento, dos funciones: el planeamiento general urbanístico y la planificación territorial subregional. Esta integración en un único documento de planificación de las

determinaciones que habitualmente se suelen establecer de forma separada en un elevado número de documentos (el plan subregional y los planes de usos del suelo de cada uno de los municipios del área metropolitana) significa la ventaja de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanístico-territorial.

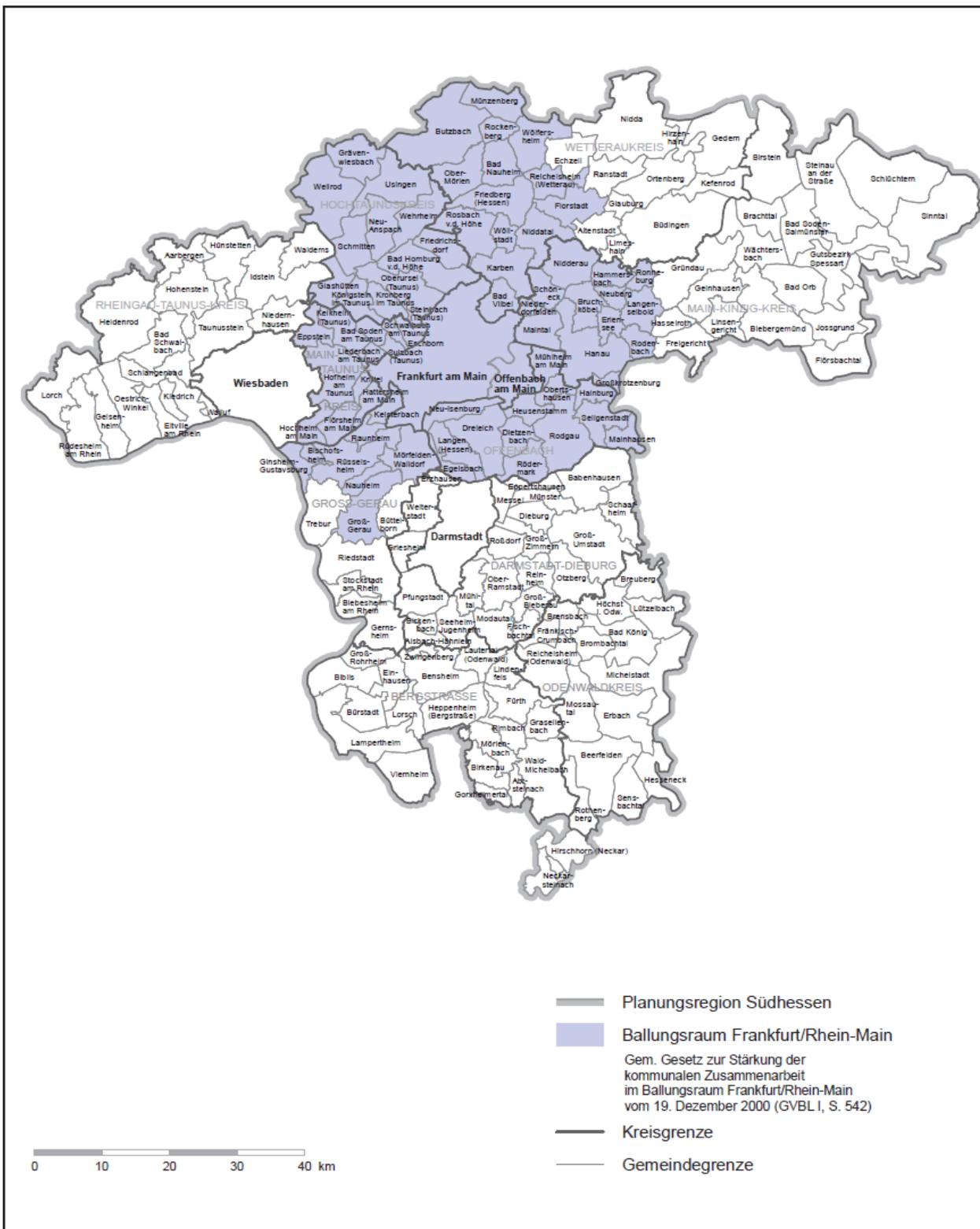
### **3.2. Un instrumento novedoso para la Planificación Metropolitana: El plan de usos del suelo de Ámbito Subregional (RFNP)**

La figura del RFNP como instrumento de planificación urbanístico-territorial integrada fue incorporada y desarrollada en las leyes de ordenación del territorio de varios Länder y hasta la fecha se utiliza en dos espacios metropolitanos:

- 1) en el área metropolitana de Frankfurt como un plan territorial reglado aprobado de forma conjunta por la autoridad del Land de Hesse competente en planificación subregional y la institución metropolitana (*Regionalverband Frankfurt Rhein-Main/RV*),
- 2) en la conurbación de la Cuenca del Ruhr sobre la base de un acuerdo político de la red de cooperación entre ciudades *Städteregion Ruhr 2030*, creada en 2000 y formada por once ciudades: Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen.

Desde octubre de 2011 se aplica para el área metropolitana de Frankfurt el *Regionalplan Südhessen- Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (en adelante RFNP 2010) con un horizonte temporal hasta 2020.

El ámbito territorial del RFNP 2010 es el de la institución metropolitana (*Regionalverband Frankfurt Rhein-Main/RV*), y está identificado en la Figura 4 con el nombre *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. Está compuesto por 75 municipios y tiene una extensión de 2.458,5 km<sup>2</sup>, 2.248.258 habitantes y una densidad de 914 hab./km<sup>2</sup>. Este ámbito se inserta en el contexto territorial más amplio de Hesse Sur (el *Planungsregion Südhessen* en la figura señalada) que es una de las tres subregiones delimitadas en la ley de ordenación del territorio del Land de Hesse a los efectos de la planificación subregional,



**Figura 4:** El plan territorial metropolitana de Frankfurt ( RFNP 2010) dentro del ámbito subregional.  
 Fuente: *RFNP 2010, Hildenbrand Scheid, 2017a: 285.*

En este sentido, el RFNP 2010 aporta para aquella parte del territorio de Hesse Sur que pertenece al área metropolitana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*) el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan*). Este plan cumple para los municipios del área metropolitana tanto la función de un plan territorial subregional como de un Plan Conjunto de Usos de Suelo (*Gemeinsamer Flächennutzungsplan*), figura prevista por el Código Federal de Urbanismo para el planeamiento urbanístico intermunicipal y que en el espacio metropolitano de Frankfurt ya estaba al uso desde 1987, año de creación de la primera institución metropolitana (el *Umlandverband Frankfurt*) que, no obstante, posteriormente fue disuelto. En Alemania el uso de los Planes Conjuntos de Usos del Suelo ha sido frecuente. Ya en el año 2000, el número de Planes Conjuntos de Usos del Suelo se situó en 690 planes aprobados, en los que participaron 4.731 municipios equivalente al 33% del total de municipios alemanes (ARL, 2000: 8),

Para los demás municipios de Hesse Sur ubicados fuera del ámbito territorial del área metropolitana, el RFNP 2010 únicamente cumple la función del plan territorial subregional (*Regionalplan Südhessen*), que establece determinaciones para la ordenación y el desarrollo del territorio que estos municipios han de tomar en cuenta en la formulación e implementación de sus correspondientes Planes de Usos de Suelo.

En definitiva, el RFNP 2010 significa que en el área metropolitana de Frankfurt se integran en un único documento las determinaciones de la planificación del territorio subregional y las determinaciones del Plan Conjunto de Usos de Suelo para todos los municipios. De este modo, ninguno de los 75 municipios procede a la elaboración de un propio Plan de Usos de Suelo.

La escala de 1: 50.000, que se emplea por el RFNP 2010 en sus planos ha sido objeto de crítica. Muchos hechos urbanísticos precisan la representación cartográfica a escalas pormenorizadas que en el planeamiento urbanístico alemán se sitúan, conforme al Código Federal de Urbanismo, por regla general en la escala de 1: 10.000 o, en su caso y como máximo, en la escala de 1: 25.000. En este sentido, como el RFNP 2010 emplea la escala de 1: 50.000 (un tipo de “compromiso de punto de encuentro equidistante” entre las escalas urbanísticas y la escala de 1: 100.000 del Plan Subregional de Hesse Sur) se da el problema de que este plan constituye un documento “ciego” para determinados aspectos urbanísticos que precisan un mayor grado de pormenorización cartográfica mediante el uso de una escala más detallada. Precisamente esta deficiencia ha sido objeto de una recomendación del estudio de evaluación del RFNP 2010 que se ha realizado en el marco del proceso de elaboración del segundo RFNP iniciado en 2016, previendo la aprobación del nuevo RFNP en 2024 (Regionalverband FrankfurtRheinMain, 2017). Además de sugerir una reducción del tiempo necesario para el procedimiento de las modificaciones del plan, se propone que el futuro RFNP tenga una cartográfica con escala 1: 25.000.

### **3.3.Los Instrumentos de Ordenación del Territorio de carácter informal**

Con la reforma de la LFOT en 1998, se introdujo un artículo 13 titulado la “Puesta en práctica de los Planes Territoriales”. Con la finalidad de propiciar la implementación efectiva de los planes de ordenación del territorio formales (de carácter normativo), recomienda a las

autoridades responsables de la planificación territorial fortalecer las vías de cooperación (público-pública y público-privada) en el marco de la utilización de instrumentos de ordenación del territorio informales (de carácter voluntario). Como tales se especifican expresamente los siguientes instrumentos:

- Estrategias de Desarrollo Territorial (*Regionale Entwicklungskonzepte/REK*) para elaborar y compatibilizar entre sí planificaciones y actuaciones de incidencia territorial y para promover el desarrollo económico y sostenible del territorio.
- Redes de cooperación entre ciudades (*Städtenetze*), entendidas como redes entre las que existe proximidad geográfica entre las ciudades miembros.
- Acuerdos contractuales (*Vertragliche Vereinbarungen*) para la preparación e implementación de los planes territoriales.

Con esta reforma, se otorgó un reconocimiento legal a estos instrumentos que, en la práctica, ya se habían llegado a aplicar en Alemania y que en muchos casos habían puesto de manifiesto su utilidad.

Un ejemplo de aplicación de una estrategia de desarrollo territorial a escala metropolitana lo aporta el (*REK Hamburg 2000*) implementado para el área metropolitana de Hamburgo que abarca el territorio de cuatro Länder vecinos (*Hildenbrand, 2017a*). Otro ejemplo son los Dictámenes territoriales ad hoc (*Teilraumgutachten*) que se emplean en el Land de Baviera. Operan a una escala territorial más cercana a la del planeamiento urbanístico y suelen abordar cuestiones de interés común de la planificación entre municipios vecinos. Un caso concreto es el Dictamen que se elaboró en la década de los ochenta para resolver la cuestión del futuro uso de los terrenos que habían quedado vacantes por el cierre del aeropuerto de München-Riem, debido a la construcción de un aeropuerto nuevo en otro lugar. Asimismo, otra modalidad de una estrategia de desarrollo territorial, centrada en un tema específico, la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas, es la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que está al uso en varias áreas metropolitanas de Alemania, y para la que se presenta un caso de buena práctica, el *Regionalpark Rhein-Main* en el apartado 3.3.2.

En cuanto a las redes de cooperación entre ciudades próximas entre sí como fórmula blanda de cooperación intermunicipal, han llegado a crearse más de cuarenta en Alemania y también en Francia (más de treinta redes) su uso ha sido frecuente (*Hildenbrand, 2005, 2006b y 2008b*). Este tipo de redes, que nacen por iniciativa de los propios municipios, operan como un espacio de acción conjunta a escala supramunicipal para promover estrategias y proyectos comunes para el desarrollo económico y territorial. Son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Por ello, su *leitmotiv* puede sintetizarse en la frase “cooperar para competir todos juntos mejor”, generando y aprovechando a través de la complementariedades economías de escala y efectos de sinergia y, con frecuencia, construyendo un lobby respecto a terceros (por ejemplo, algunas de estas redes tienen una representación en Bruselas ante las instancias de la UE).

Los principales campos de acción de las redes de cooperación entre ciudades suelen ser la promoción económica y el marketing urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivos etc. Por otra parte, muchas redes abarcan campos de cooperación directamente vinculados con los usos del suelo y la ordenación territorial:

- la elaboración de una estrategia de desarrollo económico y territorial para el ámbito espacial de la red,
- la gestión intermunicipal de suelos (sistema de información geográfica y promoción conjunta de la oferta de suelo industrial disponible),
- la información mutua y coordinación respecto a la implantación de grandes superficies comerciales),
- la planificación, financiación y gestión conjunta de polígonos industriales, incubadoras de empresas, parques de empresas o centros tecnológicos, y
- el desarrollo de infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte (espacios logísticos compartidos, sistema integrado de transporte público).

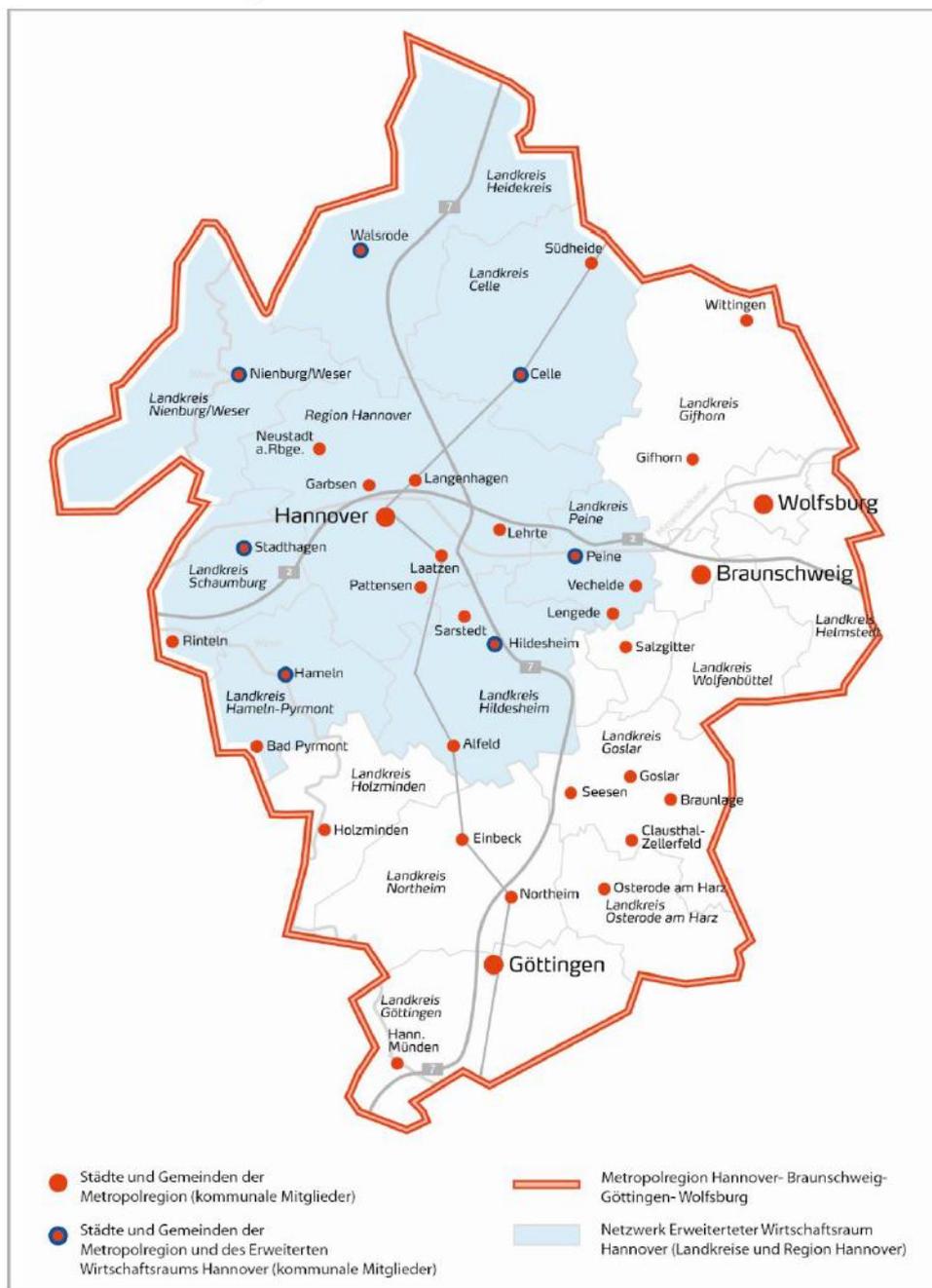
Por último, cabe resaltar que las redes de cooperación entre ciudades, que por iniciativa municipal se crearon en Alemania con especial intensidad a partir de la década de los noventa, recibieron el apoyo desde arriba. Tanto el Ministerio federal competente en materia de ordenación del territorio como los Länder consideraban de interés propiciar la aplicación de este instrumento informal de la ordenación del territorio emergente en Alemania. En este sentido, en Alemania se siguió una política similar al del Gobierno francés, que igualmente apostó por un apoyo a las redes de cooperación de ciudades (Hildenbrand, 2005, 2006b, 2008b). Como ejemplo de buena práctica se abordará a continuación la red *“Espacio Económico Ampliado de Hannover (EWH)”*.

### 3.3.1. La red de cooperación entre ciudades *“Espacio Económico Ampliado de Hannover” (EWH)*

La red Espacio Económico Ampliado de Hannover (*Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, EWH*) es una cooperación intermunicipal voluntaria entre municipios (Celle, Hameln, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Stadthagen, Walsrode), distritos (Celle, Hameln-Pyrmont, Heidekreis, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Schaumburg) y la Región Metropolitana de Hannover (*Region Hannover*), que constituye, junto a la institución de gobernanza metropolitana de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*), el ente metropolitano alemán con mayor poder político, ya que ambos cuentan con una legitimación política directa. Abarca un territorio en el que vive un tercio de la población del Land de Baja Sajonia (ver la Figura 5).

La red EWH se organiza internamente en seis foros temáticos y desarrolla proyectos conjuntos. Como se señala en el plan territorial de la Región Metropolitana de Hannover (RROP), uno de estos foros se dedica específicamente al tema de urbanismo y planificación territorial. Sus miembros son especialistas en estas materias que trabajaron en su momento en la red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover*, antecesor de la red EWH. Asimismo, forman parte de la red expertos de la Administración del Land (el Ministerio

responsable de la ordenación del territorio, el Instituto de Estadística) y representantes de la Cámara de Industria y Comercio de Hannover y de la Asociación de las Empresas del Comercio de Hannover.



Quelle: Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg (Hrsg.) 2014, S. 3  
 – veränderte Darstellung

**Figura 5:** La Red de Cooperación Espacio Económico Ampliado de Hannover. Fuente: *RROP 2016, Hildenbrand Scheid 2017a: 232.*

Sus actividades se centran en los temas de demografía, grandes superficies comerciales, crecimiento urbanístico y transporte. Dos proyectos importantes en el marco de este foro son la Ruta de la Cultura, cofinanciado por la UE, y el Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales. Este proyecto consiste en la información mutua y la generación de un consenso entre los socios de la red sobre las grandes superficies comerciales, considerando los impactos territoriales de éstas, especialmente la conflictiva cuestión de las repercusiones sobre los municipios vecinos que se derivan de la localización de un proyecto de este tipo en un determinado término municipal.

La red EWH se basa en la experiencia previa de la red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover*. Esta red se había creado en 1995 entre prácticamente las mismas ciudades que pertenecen hoy a la red EWH, con la idea desencadenante de aprovechar los impulsos de un evento internacional, la Exposición Universal/EXPO 2000, no sólo para la ciudad de Hannover sino también en beneficio de la corona de ciudades medias alrededor de esta ciudad central del área metropolitana. Centró sus actividades de cooperación en la promoción económica, el desarrollo urbano sostenible (es conocido mundialmente el proyecto de barrio sostenible de *Kronsberg* dentro de la ciudad de Hannover, IDAE 2002), la planificación conjunta de centros de transporte de mercancías y la coordinación intermunicipal de las repercusiones que se derivan de la implantación de grandes superficies comerciales. La huella más significativa que ha dejado la red Expo-Region en la red EWH se nota precisamente en este último tema. La capacidad de coordinación y acuerdo voluntario intermunicipal adquirida a lo largo de los años a tal respecto ha sido la semilla para el funcionamiento del Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales.

### 3.3.2. La Estrategia Parque Regional: el caso del Regionalpark Rhein-Main

En Alemania, se aplica desde hace más de dos décadas un instrumento novedoso, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas de las áreas metropolitanas (Lehmann, 2000 y 2003). Las primeras áreas metropolitanas en las que se ha decidido seguir esta Estrategia han sido (en paréntesis el año de inicio): Frankfurt (*Regionalpark Rhein-Main*, 1994), Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*, 1994), Berlín-Brandenburgo (ocho *Regionalparks*, 1994) y la conurbación Rhein-Ruhr (*Emscher Landschaftspark*, 1989). Posteriormente, esta estrategia se empezó a utilizar también en otras áreas metropolitanas, entre ellas, Hamburgo y Saarbrücken, y más recientemente Karlsruhe, que en 2015 abrió al público el Parque Paisajístico del Río Rin (*Landschaftspark Rhein*), un proyecto realizado en el marco del *Masterplan Karlsruhe 2015*.

La finalidad principal de la Estrategia es la preservación de los espacios libres periurbanos y su aprovechamiento para el uso recreativo y turístico. Para ello se crea un sistema de rutas que atraviesan y conectan entre sí los espacios libres periurbanos, y se ejecutan, a lo largo de estas rutas, proyectos encaminados a la cualificación del paisaje. Por ello, esta Estrategia es muy parecida al instrumento de los *greenways* aplicado en los Estados Unidos (Lehmann, 2003).

La Estrategia Parque Regional es uno de los instrumentos informales de la política de la ordenación del territorio capaces de propiciar la implementación efectiva de estos planes. Se

trata de un instrumento estratégico y de carácter informal (de aplicación voluntaria) anclado en el paradigma de la gobernanza. Por tanto, pone el énfasis en la iniciativa y el desarrollo desde abajo mediante la cooperación intermunicipal y la cooperación público-privada, especialmente por medio de la participación de la sociedad civil (ciudadanos y colectivos organizados) y de la colaboración de las empresas privadas en la formulación e implementación de esta estrategia. Así, es un instrumento diferente a los planes territoriales metropolitanos formales (de carácter vinculante). No obstante, cumple una función complementaria a estos planes, especialmente en cuanto a sus determinaciones para el sistema de espacios libres. Por su parte, los propios planes territoriales metropolitanos (por ejemplo en Berlín-Brandeburgo, Frankfurt) suelen recoger previsiones básicas para propiciar y orientar el nacimiento de una Estrategia Parque Regional.

El objetivo central del *Regionalpark Rhein-Main*, creado en 1995, es la preservación y el desarrollo de los espacios libres periurbanos para convertirlos en espacios atractivos para el recreo y el disfrute de la población. Las condiciones de partida para este objetivo son relativamente buenas. Hasta la fecha, se han mantenido en el entorno de las zonas edificadas amplias áreas de espacios libres dentro del área metropolitana de Frankfurt (en su territorio en sentido amplio, la Region Rhein-Main).

El segundo gran objetivo es desarrollar y potenciar el Parque Regional como factor de calidad de vida, de desarrollo económico y capital de imagen. En este sentido, el Parque Regional parte del planteamiento de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental) del área metropolitana de Frankfurt es cada vez más un importante factor *soft* (blando) de localización y un capital de imagen (la marca de un lugar), con capacidad de atraer empresas en sectores punta y profesionales altamente cualificados (talentos), que suelen ser especialmente exigentes en cuanto a los aspectos de la calidad de vida que ofrezca su lugar de trabajo y residencia (Lehmann y Rautenstrauch, 2002: 49).

Otros objetivos del Parque Regional son el mantenimiento de la agricultura periurbana (productos ecológicos, valores gastronómicos, fines didácticos: granjas-escuela), el fomento del turismo y la sensibilización de la población por los valores paisajísticos del espacio periurbano. Partiendo de estos objetivos, la implantación del Parque Regional se realiza a través de la creación de una red de rutas transitables (peatonal, bicicleta, a caballo), para dar acceso al paisaje periurbano (en su mayoría paisajes culturales agrarios), y mediante la realización de proyectos de cualificación paisajístico (creación de miradores, introducción de obras de arte en el paisaje, plantación de árboles y setos, restauración de graveras, recuperación de hábitats, ecotopos, etc.). Estas rutas (ver la Figura 6) están interconectadas y, sobre todo, persiguen enlazar el conjunto de las rutas con los cinturones verdes de las ciudades de Frankfurt y Offenbach (*Frankfurter Grüngürtel* y *Grünring Offenbach*), espacios protegidos por el planeamiento urbanístico general y que configuran piezas zonales clave del propio Parque Regional. Asimismo, las rutas se desarrollan en aquellas áreas de espacios libres que han sido declaradas Franjas Verdes de ámbito subregional (*Regionale Grünzüge*), una de las categorías de protección territorial para el sistema de espacios libres que se emplea en Alemania en los planes territoriales subregionales. También se busca la conexión con otros

espacios libres protegidos por la planificación ambiental como, por ejemplo, el Parque Natural de la montaña Hochtaunus, ubicado al norte de Frankfurt.

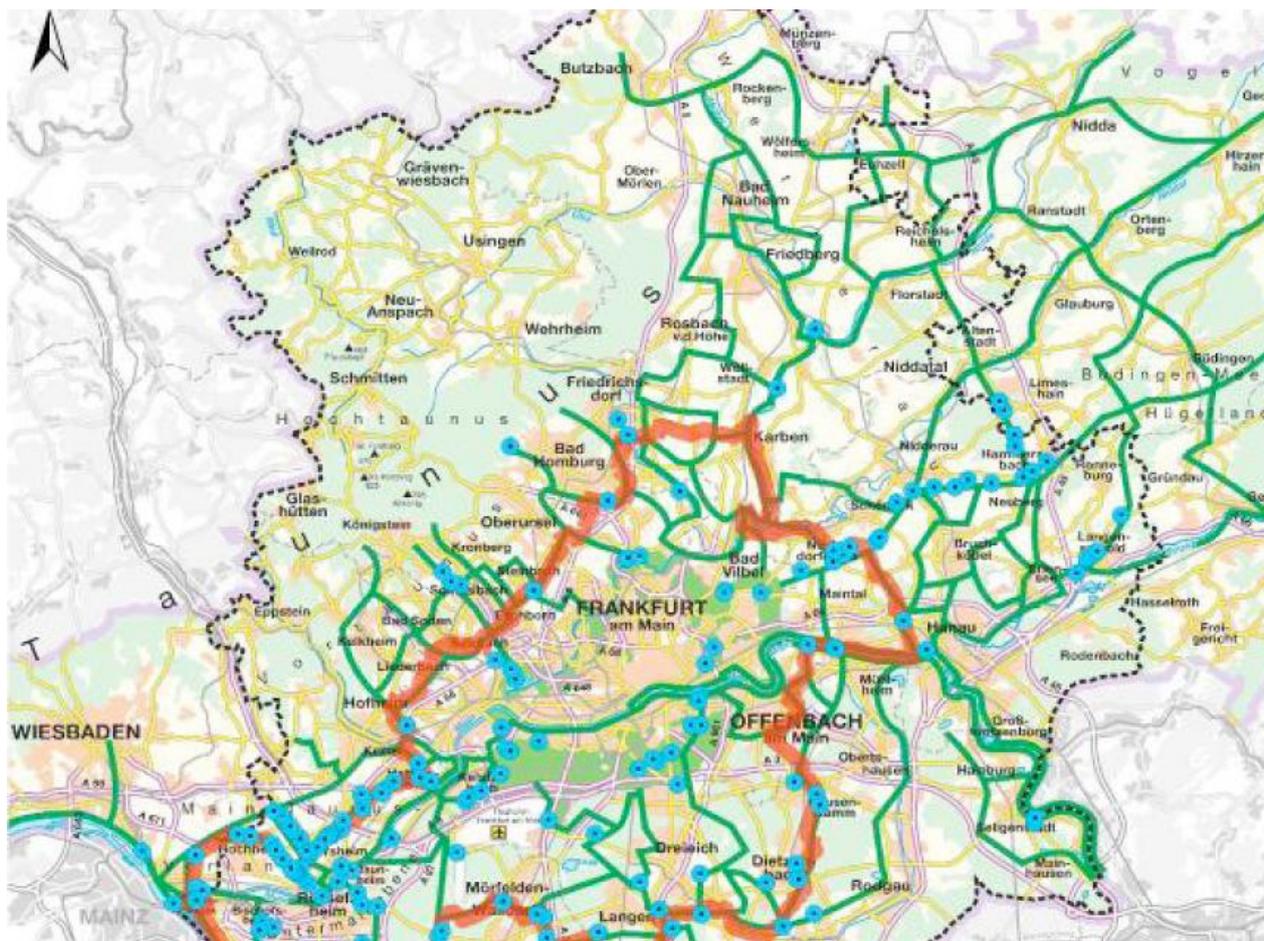
#### **4. CONCLUSIONES PARA LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA**

A continuación se presenta un conjunto de conclusiones extraíbles de la experiencia alemana de planificación territorial. Se entienden como sugerencias que podrían servir de referente para la práctica de la futura política andaluza de ordenación del territorio y se refieren a los contenidos temáticos de los planes territoriales, a instrumentos novedosos de la ordenación del territorio y a los procedimientos del proceso de planificación.

- ⇒ Prestar una mayor atención en los contenidos de los planes a nuevos retos de impacto territorial

Convendría que en los planes territoriales andaluces se preste una mayor atención a tres grandes retos, que tienen un impacto territorial diferenciado en las distintas áreas que configuran el territorio de nuestra región: el cambio climático, el nuevo escenario demográfico (envejecimiento y riesgo de despoblamiento de determinadas zonas) y la cuestión energética (costes crecientes, dependencia e inseguridad del suministro, uso eficiente, desarrollo de las energías renovables). Han de incluirse en los planes diagnósticos prospectivos sobre estos retos y su impacto territorial y determinaciones que orienten la acción sobre los mismos desde la perspectiva del urbanismo, la ordenación del territorio y las políticas sectoriales de incidencia territorial.

Andalucía es una de las regiones de España más afectadas por los impactos del cambio climático, especialmente en lo que se refiere al incremento de riesgos como sequías, incendios forestales, erosión del suelo, inundaciones y la subida del nivel del mar. Por ello sorprende que sus planes territoriales todavía apenas hayan considerado el cambio climático y las posibles aportaciones que podrían hacerse a esta cuestión desde la perspectiva de la ordenación del territorio. Esto contrasta con los documentos de la planificación territorial existentes en Alemania y otros países europeos.



**Figura 6:** Las rutas del Parque Regional Rhein-Main y su conexión con los espacios libres protegidos.  
Fuente: Wippermann 2011, Hildenbrand 2017a: 300.

Así, se sugiere que en Andalucía los planes territoriales presten una mayor atención y adopten una visión prospectiva respecto a los efectos territorialmente diferenciados del cambio climático. Concretamente a la escala de los planes subregionales convendría visualizar más la contribución de estos planes a la lucha contra el cambio climático, desde la perspectiva doble de la mitigación y de la adaptación a dicho cambio. Especialmente deberían concretarse las aportaciones a la lucha contra el cambio climático en las determinaciones de estos planes sobre el modelo de la ciudad compacta y las funciones de los espacios libres para el equilibrio y confort térmico, la ventilación y la calidad del aire en los asentamientos, la generación y el tránsito de masas de aire fresca, como sumideros del dióxido de carbono así como áreas de retención de inundaciones y espacios cautelados ante la posible subida del nivel del mar.

Igualmente, respecto a la cuestión energética, estrechamente relacionada con el reto del cambio climático, los planes subregionales andaluces deberían reforzar sus determinaciones en cuanto a la localización de infraestructuras (terrestres y marinas/off shore) de energías renovables. Resulta necesario establecer áreas de oportunidad y áreas de exclusión para la localización de instalaciones y parques de energía eólica y solar. Los impactos visuales y las

posibilidades de integración paisajística, las posibles afecciones acústicas sobre zonas residenciales, la afección de espacios de protección o de un alto valor recreativo son los aspectos más relevantes que han de considerarse en la selección de dichas áreas desde la perspectiva de la ordenación del territorio. Asimismo, como se señala en los documentos preparatorios del segundo plan territorial del área metropolitana de Frankfurt (RFNP), desde 2016 en elaboración, la planificación subregional y el planeamiento urbanístico deben integrar al enfoque habitual de diagnosticar y planificar de forma interrelacionada los tres sistemas territoriales (asentamientos, espacios libres, transportes) los aspectos de la energía (por ejemplo, la ciudad compacta y la densificación de áreas de baja densidad y sus ventajas para el uso de energías renovables y las formas de movilidad de mayor eficiencia energética).

⇒ Acometer la reforma de la LOTA

En materia de urbanismo, se encuentra en marcha la reforma de la LOUA (Anteproyecto de ley para un urbanismo sostenible en Andalucía, diciembre de 2017. No obstante, ni en el Parlamento, ni en el BOJA y tampoco en los medios de comunicación se tiene constancia de que se haya iniciado formalmente un proceso de reforma de la LOTA. Parece que actualmente su reforma no es una prioridad en la agenda política.

La ley, que en su concepción es una ley “minimalista” (se limita esencialmente a la regulación de los instrumentos de la ordenación del territorio), precisa de una reforma profunda. Su texto ha quedado en gran parte desfasado, no estando a la altura de los requerimientos de una política de ordenación del territorio en un contexto nuevo caracterizado por profundos cambios que han de afrontarse.

A la vista de las leyes de ordenación del territorio de última generación en los Länder alemanes, determinadas regiones italianas y varias CC.AA. , algunos aspectos relevantes de esta reforma han de ser: 1) la incorporación de nuevos principios informadores (desarrollo sostenible, resiliencia, gobernanza, transparencia, cohesión territorial, etc.), 2) la inserción de referencias expresas a textos relevantes aprobados por organismos internacionales (Convenio de Paisaje del Consejo de Europa de 2000, Nueva Agenda Urbana de la ONU Habitat III de 2016, etc.), 3) el fortalecimiento de las determinaciones para la evaluación de los planes territoriales (órganos, indicadores, proceso, Informes), 4) la previsión de instrumentos informales de ordenación del territorio (estrategias de desarrollo territorial, redes de cooperación entre ciudades) y 5) la consideración de instrumentos y mecanismos para articular la cooperación en materia de ordenación del territorio con las CC.AA. limítrofes y las regiones vecinas en Portugal, 6) la reflexión sobre la oportunidad de atribuir a una LOTA reformada también la función de una Ley de Paisaje.

⇒ Explorar la oportunidad de potenciar el instrumento del POI mediante su conversión en un instrumento de planificación urbanística-territorial integrada de carácter intermunicipal

En Alemania existe una dilatada práctica relación con el uso del instrumento del Plan Conjunto de Usos del Suelo. Este instrumento permite a municipios colindantes realizar de forma coordinada y coherente su planeamiento urbanístico, a través de un único documento

de planificación compartido en el que se contemplan la totalidad de los territorios municipales y todos los aspectos temáticos relevantes que han de abordarse. Precisamente, el novedoso instrumento del Plan de Usos de Suelo de Ámbito Subregional para el área metropolitana de Frankfurt, tiene sus raíces en esta figura de planificación intermunicipal.

Actualmente existe en Andalucía la figura del Plan de Ordenación Intermunicipal regulado en la LOUA y previsto también en el art. 65 del Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía. Conforme a estos textos legales, el POI se concibe como un instrumento que establece la “ordenación estructural de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria”. Por tanto tiene un carácter muy limitado de aplicación, abarcando sólo partes del territorio de los municipios, que además han de ser colindantes, de cada municipio y, restringiéndose en abordar cuestiones específicas que requieren una actuación urbanística unitaria.

Como en otros lugares también en Andalucía se detectan problemas urbanísticos y territoriales supramunicipales que se manifiestan a una escala superior a la del PGOU (su ámbito es demasiado pequeño) e inferior a la del POTS (los ámbitos subregionales suelen ser demasiado grandes). Por ello, para dar a estos problemas un tratamiento adecuado es aconsejable reflexionar sobre la oportunidad de establecer un nuevo instrumento de planificación que se ubica entre el PGOU y los POTS. Una posibilidad para ello es desarrollar el POI hacia un instrumento que refleja un enfoque integrado de planificación urbanística-territorial y que coadyuva a la simplificación y agilización del proceso planificador. Para ello pueden ser un referente las experiencias alemanas y también italianas, por ejemplo, en la provincia de Bologna los Acuerdos Territoriales entre municipios para la elaboración conjunta del planeamiento urbanístico. Evidentemente, la aplicación real de esta nueva generación del POI, dependerá, entre otras cosas, de la voluntad de cooperación entre municipios para acometer una planificación compartida.

Hoy, este requisito se revela más bien como un factor crítico. Así lo refleja el hecho de que la figura del POI, tal y como está regulada en la LOUA, apenas se ha llegado a utilizar. Además, la mayoría de los muy pocos POI existentes ha sido de iniciativa autonómica.

⇒ Ensayar a escala supramunicipal estrategias de desarrollo territorial como instrumento informal

En Alemania, la política de ordenación del territorio está operando con una amplia gama de instrumentos informales, entre ellas las Estrategias de Desarrollo Territorial.

En este sentido, a la vista de las buenas experiencias en Alemania con este tipo de instrumentos, sería de interés incorporar en la política de ordenación del territorio la aplicación de Estrategias de Desarrollo Territorial. Éstas podrían realizarse para ámbitos territoriales supramunicipales propuestos por iniciativa de los municipios interesados. Asimismo, cabe la posibilidad de poner en marcha estrategias de desarrollo territorial por iniciativa autonómica.

Tanto para las estrategias de iniciativa municipal como para las de iniciativa autonómica las Unidades Territoriales definidos en el POTA como marcos de referencias espaciales para los agentes públicos y privados, a fin de garantizar la “eficacia y coherencia de las actuaciones de incidencia territorial y contribuir a desarrollar estrategias dirigidas a la reducción de los desequilibrios territoriales de Andalucía”. Con esta definición el POTA confiere a las Estrategias de Desarrollo Territorial la posibilidad de servir especialmente como instrumento para promover el desarrollo económico del territorio andaluz a escala supramunicipal. La preparación y elaboración de este tipo de estrategias podría hacerse en cooperación entre los departamentos de la Junta de Andalucía responsables de la planificación territorial y de planificación económica que, a su vez, colaboran en esta tarea con los municipios involucrados en cada estrategia.

En este sentido, es de interés que recientemente la Dirección General de Planificación Económica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública ha apoyado a través de la contratación de un estudio preparatorio dos estrategias de desarrollo territorial, propuestas a iniciativa de los municipios y con ámbitos territoriales que corresponden a las Unidades territoriales que coinciden en gran parte con las Unidades Territoriales del POTA:

- la “Iniciativa para la Innovación Económica de la Costa del Sol Occidental”, impulsada por los Alcaldes de los once municipios pertenecientes a la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental, y
- la “Estrategia de Desarrollo de la Vega del Guadalquivir”, promovida por los Alcaldes de los dieciocho municipios agrupados en el Consejo del Valle de Guadalquivir.

⇒ Iniciar estrategias transfronterizas de desarrollo territorial en el marco de la cooperación de Andalucía con sus regiones vecinas

La política de ordenación del territorio en Alemania se caracteriza por una elevada atención a la dimensión transfronteriza, en la que influye también el hecho de que es el país europeo que, debido a su ubicación geográfica central dentro del continente europeo, tiene más países vecinos que cualquier otro Estado miembro de la UE. Asimismo, siempre se ha entendido en este país que las decisiones sobre el uso del territorio que se adoptan en un lado de la frontera tienen repercusiones sobre el desarrollo del territorio en el otro lado de la frontera y, que por tanto, las planificaciones territoriales y sectoriales de incidencia territorial en ambos lados de la frontera, precisan de una coordinación y compatibilización mutua, a fin de lograr un uso inteligente del territorio en términos de complementariedad, coherencia, sinergia y sostenibilidad. Por ello, en Alemania existe ya desde la década de los sesenta del siglo pasado una cooperación intensa en materia de ordenación del territorio desde la Federación y los Länder con los Estados y entes regionales y locales de los países vecinos, especialmente en relación con Suiza, Francia y Holanda e torno a las cuestiones vinculadas al Río Rin, plasmada en Tratados internacionales, Comisiones Conjuntas de Planificación y proyectos transfronterizos INTERREG cofinanciados por el FEDER.

Por otra parte, desde el origen de la ordenación del territorio como política pública en Alemania, la atención se dirigió también a los límites político-administrativos que existen

dentro del Estado alemán entre los 16 Länder. Cada Land practica en su planificación territorial una intensa cooperación con el Land o los Länder vecinos. En cuanto a la planificación subregional, las leyes de ordenación del territorio de los Länder suelen establecer para sus áreas colindantes con otro Land la elaboración de planes comunes y la creación de Mancomunidades de planificación territorial conjuntas (por ejemplo, en Baden-Württemberg y Baviera).

En Andalucía, la LOTA no aborda la cooperación en materia de ordenación del territorio con las CC.AA. vecinas, al igual que la mayoría de las leyes de ordenación del territorio de otras CC.AA. que reflejan en esta cuestión un “silencio jurídico”. De todas formas, el POTA ha sido atento a la dimensión transfronteriza (respecto a otros países y también en relación a CC.AA. vecinas) de la ordenación del territorio andaluz. Recoge de forma detallada en su capítulo 4 (“Integración exterior de Andalucía”) los objetivos planteamientos para la cooperación con las CC.AA. limítrofes y para la cooperación de Andalucía con sus regiones vecinas, el Algarve y el Alentejo, en Portugal. No obstante, desde los planes subregionales no se ha entrado todavía en la dimensión transfronteriza.

A la vista del camino seguido en Alemania por los Länder y tomando en cuenta el planteamiento del POTA para la integración exterior de Andalucía, convendría reforzar y cultivar en la política andaluza de ordenación del territorio una visión transfronteriza del desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma y de sus instrumentos de planificación territorial. En este sentido, se sugiere iniciar estrategias transfronterizas de desarrollo territorial en el marco de la cooperación de Andalucía con sus regiones vecinas. En lo que se refiere a la cooperación con las regiones portuguesas del Algarve y Alentejo, pueden capitalizarse para ello conocimientos técnicos, documentos estratégicos y las experiencias de cooperación entre actores públicos y privados, que se han generado ya desde la década de los ochenta a través de la cooperación transfronteriza de Andalucía con sus vecinos portugueses en el marco de proyectos europeos INTERREG.

De especial interés son dos resultados de la participación de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio en el proyecto europeo “Andalbagua: Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana”, proyecto de cooperación territorial para el espacio transfronterizo del Bajo Guadiana, cofinanciado por los fondos FEDER y realizado en el marco del Programa Transfronterizo España-Portugal (POCTEP 2007-2013). Por un lado, se trata de la “Estrategia Transfronteriza para el Desarrollo Territorial del Bajo Guadiana”, por otro, de la Propuesta de “Estrategia para el Paisaje Transfronterizo Fluvial del Bajo Guadiana”. Hasta la fecha ambos documentos, consultables en la Web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, han quedado en la fase de estudios preparatorios. Ninguna de las administraciones concernidas a ambos lados de la frontera ha dado el paso, para integrar los contenidos de estas estrategias en sus instrumentos de planificación existentes o aprobar e implementar sobre la base de ambos estudios Estrategias Transfronterizas como instrumentos de una acción pública compartida.

Por otra parte, los dos documentos señalados aportan también un conocimiento útil si se

quiere plantearse la posibilidad de dotar de una perspectiva transfronteriza los otros dos POTS previstos por el POTA en la zona fronteriza de la provincia de Huelva con Portugal. Para ello, evidentemente, es necesario que exista previamente una voluntad política y un consenso para retomar en el futuro la elaboración de un POTS para la Sierra de Aracena o considerar la conveniencia de iniciar un plan de este tipo para el Andévalo y las Minas.

⇒ Avanzar en la puesta en práctica de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y potenciar su legitimación política

En 2012 el Consejo de Gobierno de Andalucía aprobó la Estrategia de Paisaje de Andalucía (EPA), instrumento previsto en el POTA. Sus objetivos, contenidos temáticos y planteamientos de actuación tienen su marco de referencia en el Convenio de Paisaje del Consejo de Europa de 2000.

El valor fundamental de esta Estrategia es que entiende la política de paisaje de la Junta de Andalucía como una tarea transdepartamental de alcance amplio. En esta Estrategia no sólo participan las Consejerías con competencias en materias directamente vinculadas a la protección, ordenación y gestión del paisaje (urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, patrimonio histórico, agricultura y desarrollo rural) sino también las Consejerías que, habitualmente no suelen considerar en sus actuaciones de forma expresa el paisaje y que tienen adscritas competencias en materia de infraestructuras de transporte y logística, industria, minas, energía, turismo, economía, salud y educación. De este modo, la implementación de la Estrategia cuenta con el compromiso de la mayoría de las Consejerías de la Junta de Andalucía y aborda el paisaje de forma integrada en todas sus dimensiones relevantes, como patrimonio, soporte de identidad, recurso para el desarrollo turístico y económico, y fuente de salud, requiriendo la puesta en valor de todas estas dimensiones indudablemente un conocimiento de los valores del paisaje y una sensibilidad hacia los mismos que han de crearse desde la educación.

El primer Informe de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia presentado en 2015 constató que se ha ejecutado un alto número de iniciativas y proyectos ejecutados (un total de 108 actuaciones en el período de 2012-14) y que la implementación de la EPA como compromiso común compartido ha puesto de manifiesto un cierto grado de interiorización de la política de paisaje en cada departamento autonómico involucrado. Como principal carencia detectada se señala que el paisaje recibe todavía una escasa atención desde políticas con una indudable transcendencia paisajística como las políticas de agua, urbanismo, desarrollo industrial y calidad ambiental.

Pero, lo que, a juicio del autor de estas líneas y desde la perspectiva de la democracia, es el punto más crítico de la EPA no aparece en el Informe: la carencia de una legitimación política completa de la EPA. Evidentemente, la EPA goza de una sanción jurídica y legitimación política inicial a través de su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Pero la EPA es hasta ahora sólo un documento elaborado y acordada exclusivamente por la administración autonómica. No hubo en su proceso de elaboración participación pública y tampoco institucional. Sobre todo han de involucrarse en esta Estrategia a los municipios, que por sus decisiones en el ámbito del planeamiento urbanístico juegan un papel clave para la

calidad paisajística real de un lugar concreto. Por tanto, la EPA, por carecer de la participación pública e institucional (con otras administraciones y organismos públicos) tiene una legitimación política incompleta. Este hecho supone un defecto considerable en los tiempos de hoy en los que participación, concertación y transparencia se escriben en mayúsculas. En definitiva, esta legitimación incompleta se traduce en una debilidad política de la EPA como instrumento de la acción pública.

Por ello, se sugiere que en la próxima legislatura se acometa la “segunda fase” de la elaboración de la EPA, es decir, su presentación a un proceso amplio de participación institucional y pública, a fin de enriquecer sus contenidos con las visiones y propuestas procedentes de las administraciones (entes locales, administración general del Estado) y organismos públicos (universidades, confederaciones hidrográficas, etc.), de los agentes económicos y sociales y otros actores de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

⇒ Convertir la evaluación de los planes en una tarea continua e ineludible del proceso de planificación territorial

En Andalucía el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía recoge, en su Título V (“Desarrollo y Gestión de la Política Territorial”), detalladas determinaciones sobre “Instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación (Sistema de Información Territorial, informes de desarrollo del plan, sistema de indicadores, Observatorio Territorial de Andalucía). Por su parte, los planes subregionales de la última generación como, por ejemplo, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), prevén en su normativa que cada cuatro años se elabore por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio un Informe de Seguimiento y Evaluación. Constan licitaciones de estudios de asesoramiento técnico o la elaboración de documentos internos por el departamento autonómico responsable de la ordenación del territorio, pero no la presentación en público, para el conocimiento de la ciudadanía en general o también ante el Parlamento autonómico, de informes de seguimiento y evaluación que rinden cuentas sobre la implementación efectiva de los planes andaluces de ordenación del territorio y el grado de consecución de sus objetivos.

En la política de ordenación del territorio de Andalucía aún no se ha dado el paso a la evaluación de los planes territoriales, un hecho que es la tónica general en prácticamente todas las CC.AA. En los textos de las leyes y los planes de ordenación del territorio de determinadas CC.AA. se suele consagrar el levantamiento de indicadores de seguimiento y evaluación o la redacción de informes de seguimiento y evaluación de los planes territoriales. Pero pocas veces se procede a la realización de estas tareas. La evaluación de los planes territoriales, tanto los de escala regional como subregional, es prácticamente inexistente en España, siendo el caso de Navarra que practica una evaluación continua de la Estrategia Territorial de Navarra una loable excepción.

Tampoco en Alemania la evaluación de los planes territoriales se encuentra en un estado evolucionado. La mayoría de los planes territoriales no recoge en su texto previsiones para el

seguimiento y la evaluación de los planes. Como una excepción, pueden destacarse el ya comentado primer plan territorial del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo de 1998, para el que el órgano responsable de su gestión realizó dos Informes de evaluación, y el primer plan territorial para el área metropolitana de Frankfurt (RFNP 2010), que en el proceso de elaboración del segundo plan de este tipo iniciado en 2016 es objeto de una rigurosa evaluación.

Los estudios sobre esta cuestión en Alemania (Diller, 2012; Einig, 2012; Einig/Jonas/Zaspel, 2011) resaltan, además de las resistencias a la evaluación por razones políticas, como otra razón para la ausencia de la evaluación de los planes territoriales en Alemania la propia naturaleza de los planes territoriales, que hace su evaluación más difícil que la de los planes públicos sectoriales. Los planes territoriales, por regla general, no son planes de actuación directa, sino “planes de planes”, es decir, se implementan a través de las actuaciones recogidas por otros planes (planeamiento urbanístico, planes sectoriales de incidencia territorial). Para estos planes los planes territoriales establecen criterios territoriales (zonificaciones, localizaciones, corredores) a través de determinaciones de diferente grado de vinculación jurídica, siendo éstas (salvo excepciones, por ejemplo, parámetros cuantitativos para el crecimiento del suelo urbanizable y poblacional) en su mayoría orientaciones de carácter general, con un alto grado de abstracción y, por tanto, poco concretas, y de menor vinculación, permitiendo a los destinatarios de estas determinaciones un margen de maniobra y flexibilidad en la aplicación de las mismas. Por ello, la planificación territorial no se presta con facilidad a una evaluación por los métodos (especialmente los de tipo cuantitativo) que habitualmente se utilizan para la evaluación de los planes públicos sectoriales que, por su carácter inversor y sus objetivos cuantificados, tienen una naturaleza distinta a los planes territoriales.

Evidentemente, en cuanto al seguimiento y la evaluación de los planes territoriales, Alemania no constituye el referente de *best practice*. En esta cuestión la política andaluza de ordenación del territorio debería fijar su atención más bien hacia las experiencias existentes en el Reino Unido y también Francia, donde la cultura de la evaluación de planes territoriales se encuentra más avanzada. Como ejemplos pueden señalarse los casos de la *Spatial Development Strategy for Greater London* y el *Schéma Directeur Île-de-France 2030*, los documentos de la planificación territorial estratégica de las áreas metropolitanas de Londres y París, que ambos operan con instrumentos (informes anuales, observatorios, indicadores, etc.) para el seguimiento y la evaluación (Elinbaum, 2014). Igualmente, la práctica andaluza de evaluación de planes territoriales podría inspirarse en el caso de Navarra, donde la Estrategia Territorial de Navarra publicada en 2000 ha sido objeto de seguimiento y evaluación a través de tres instrumentos (Madariaga López, 2015): el Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) las Memorias Bienales (hasta la fecha aprobadas cuatro), remitidas al Parlamento navarro y al Consejo Social de Política Territorial, que cuenta con la participación de los agentes económicos y sociales, y el Informe de Vigencia (cada cuatro años, hasta la fecha aprobados dos).

En suma, a pesar de todas estas dificultades, es necesario que en la nueva generación de planes territoriales de la Junta de Andalucía la evaluación se convierta en una tarea ineludible y continua de la Consejería responsable en materia de ordenación del territorio. Las tareas de

seguimiento y evaluación de los planes territoriales son de máxima importancia. Son un elemento consustancial de un proceso planificador serio y, por tanto, interesado en conocer los “éxitos” o, en su caso, “fracasos” del Plan, en definitiva, determinar su grado de eficacia en cuanto a la consecución de los objetivos planteados y sacar los aprendizajes necesarios para el futuro. Además, ambas tareas son exigibles por razones de la calidad de la democracia, que significa transparencia y rendir cuentas ante los ciudadanos sobre los resultados obtenidos por las planificaciones y políticas públicas. Estos resultados (*performance*) son una fuente adicional de la legitimidad política de las instituciones, que en las sociedades modernas se fundamenta cada vez más en el rendimiento institucional (Bañón y Carrillo, 1997).

En este sentido, para promover el desarrollo y la consolidación de una cultura de evaluación en la política andaluza de ordenación del territorio, se sugiere, presentar un Informe de evaluación sobre la ejecución y los resultados del POTA, tomando en cuenta que ya han transcurrido más de diez años desde la aprobación de este plan, poner en marcha de nuevo el Observatorio Territorial de Andalucía y elaborar y presentar de forma periódica un Informe de Desarrollo Territorial de la Comunidad Autónoma que, siguiendo la práctica de algunos Länder en Alemania, podría presentarse ante el Parlamento autonómico.

## **REFERENCIAS**

ARL (2000), *Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung*, Forschungs- und Sitzungsberichte, 213, Hannover.

MORA ALISEDA, J./GARRIDO VILLAVARDE, J./DÍAZ GONZÁLEZ, M (2018). “Relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial”, en: DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España (en imprenta).

AMADOR BLANCO, A.J./CHAMIZO CALVO, L. T./MACÍAS SAÑUDO, M, G./LÓPEZ POYATOS, A./VAN BAUMBERGEN HERNÁNDEZ, R./GARCÍA ARENAS, N. (COORDS.) (2016), *Estudio del Derecho sobre la Ordenación Territorial y Urbanística en Andalucía, Parte I*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (1997), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006), *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XXI*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Colección KORA nº 16.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2012). “30 años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías”, en: CASTAÑER, M. (ED.). *El planjeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 140-165.

DILLER, CHR. (2012). "Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung- Praxis, Forschung, Perspektiven", en: *Informationen zur Raumentwicklung*, 1, pp. 1-15.

EINIG, K. (2012). "Evaluierung in der Regionalplanung Ergebnisse einer vergleichenden Plananalyse (Analyse der Regionalpläne München, Hannover, Düsseldorf, Mittelhessen, Westsachsen, Südwest-Thüringen, Ringvorlesung, Nachhaltiges Flächenmanagement - Flächensparen, aber wie?", *Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover*.

ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía) (2010), *Andalucía. Informe Económico y Financiero 2010. Monográfico La ordenación del territorio en la CA de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial* (elaboración: Servicios Técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenibles, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía), Caja de Granada, Granada.

JUNTA DE ANDALUCÍA/CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2018), *Iniciativa de Innovación Económica de la Costa del Sol Occidental (Estudio Preparatorio)*, Sevilla.

DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.) (2018), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España(en imprenta).

EINIG, K., A. JONAS Y B. ZASPEL (2011). "Evaluierung von Regionalplänen», en BIZER,K./EINIG, K./ KÖCK, W. Y SIEDENTOP, S. (EDS.), *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Baden-Baden, pp. 65-125.

ELINBAUM, P. ( 2014), "Diez lecciones sobre el reciente planeamiento metropolitano europeo. Argumentos para la reflexión disciplinar y el diseño de instrumentos para la ordenación territorial". En: *Investigaciones Regionales*, Nº 28, pp. 57-78.

FARINÓS, J. (COORD.) (2018), *Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Valencia: Tirant Humanidades.

FERIA TORIBIO, J.M. (2011). "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas",. En: JURADO ALMONTE, J.M. (COORD.). *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, UNIA, pp. 127-158.

GRACIA RETORTILLO, R. (2010). "El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania". En *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAFf)*, 11, pp. 83-141.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1992). "El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía". En: *Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública*, 10, 1992, pp. 27-53.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1995). "Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas". En: *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, Vol. III. Tercera época, Núm. 104, verano, 1995, pp. 297-313.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2005), *Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa*, Diputació Barcelona. Xarxa de Municipis (Gabinet d'Estudis de la Presidència/Centre per a la Innovació Local, Colección Síntesi, nº 10, Barcelona 2005, <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/42113.pdf>.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2006A). "La política de ordenación del territorio de las CC.AA.: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia", en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 230, pp. 79-139.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2006B). "Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea". En: TARROJA, A./CAMAGNI, R. (CORD.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 513-559.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017a), *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo Territorial,18, ISBN 978-84-9134-194-9

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017B). "El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento". En: RIURB (*Revista Iberoamericana de Urbanismo*), nº 13. pp. 25-46; [www.riurb.com](http://www.riurb.com).

HILDENBRAND SCHEID, A. (2011A). "Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la CA de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico". En: JURADO ALMONTE, J.M. (coord.) *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*, Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), Sevilla, 2011, pp.161-201, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3811564>.

HILDENBRAND SCHEID, A./PASLEAU CALLEJÓN, S. (2012). "El paisaje: hilo conductor de la cooperación transnacional de Andalucía con otras regiones europeas". En: I CONGRESO EUROPEO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y DE VECINDAD. LIBRO DE ACTAS (M. J. AGUDO ZAMORA/E. M. VÁZQUEZ (coords.), Consejería de la Presidencia e Igualdad de la Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 245-264, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Events/Documents/I%20LIBRO%20DE%20ACTAS.pdf>.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2013). "Through a new landscape strategy in Andalusia in the

context of co-operation on landscape of European Local and Regional Authorities”. En: COUNCIL OF EUROPE 2013: *Landscape and Infrastructures for Society. Ninth Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention and Third International Congress on Landscape and Infrastructures*, Córdoba, Spain, 15 – 16 April 2010, Estrasburgo, (European Spatial Planning and Landscape, nº 95/2013, pp. 55-66; <https://rm.coe.int/168048950a>).

HILDENBRAND SCHEID, A. (2018). “La política de ordenación del territorio en España. Análisis y balance a la vista de la experiencia comparada europea”. En: DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.) 2018: *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España(en imprenta).

IDAE (INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA) (2002), *Manual de diseño. La ciudad sostenible*, Madrid.

JURADO ALMONTE, J.M. (coord.) (2011), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, UNIA.

LEHMANN, M. (2000). “Strategie Regionalpark - ein praktisches Handlungsfeld für das Regionalmanagement”. En: *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 143, pp. 32-38.

LEHMANN, M. F. (2003). *Strategischer Planungsansatz «Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen» -eine empirische Untersuchung von Regionalpark- Projekten in deutschen Stadtregionen*, Frankfurt am Main, Peter Lang.

LEHMANN, M./RAUTENSTRAUCH, L. (2002). “Regionalpark und Regionalmanagement - Synergien zwischen zwei neueren regionalplanerischen Handlungsansätzen?”. En: *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 150, pp. 46-53.

MADARIAGA LÓPEZ, I. (2015). “El ejemplo de Navarra”, en: SERRANO, A. (COORD.): *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo, VII CIOT*, Madrid, 27-29 de noviembre de 2014, Universitat de Valencia, pp. 23-53.

MORA ALISEDA, J./GARRIDO VILLAVERDE, J./DÍAZ GONZÁLEZ, M. (2018). “Relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial”. En: DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.): *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España (en imprenta).

NOHLEN, D./HILDENBRAND, A. (2005), *Spanien. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik (España. Economía-Sociedad-Sistema Político)*, Leverkusen, Verlag für Sozialwissenschaften.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998), *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Sevilla, Marcial Pons.

TOSCANO GIL, F. (2011): “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, *Cuadernos de Derecho Local*, 25, pp. 112-120.

WIPPERMANN, J. (2011). “Regionalpark RheinMain A Sense of Landscape - A Feeling for Landscape”, ponencia presentada el 10 de noviembre de 2011 en Sevilla en el *Seminario de Clausura del Proyecto europeo PAYSMED.URBAN*, [www.paysmed.net](http://www.paysmed.net)



## **CAPÍTULO III**

# **FUNDAMENTOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ANDALUCÍA**

**DESDE SUS ORÍGENES HASTA LA APROBACIÓN DEL POTA**

***Carmen de Tomás Medina.***

*Arquitecta, Doctora por la Universidad de Sevilla.*

*Profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura.*

*Universidad de Sevilla, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Arquitecta, Doctora por la Universidad de Sevilla. Ha desarrollado su carrera compaginando el ejercicio de la profesión con una intensa actividad docente e investigadora como profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla y como miembro del grupo de investigación HUM-710, Ciudad, Paisaje y Territorio de la misma Universidad.

Ligada desde sus inicios al urbanismo y con un estrecho contacto con la Administración pública, ha sido redactora de instrumentos de planeamiento, arquitecta municipal, arquitecta de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, arquitecta del servicio de planeamiento de la Dirección general de Urbanismo de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio y asesora técnica de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

Profesora Asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla desde el año 2008. Su labor como docente se ha retroalimentado de su experiencia práctica y se ha focalizado en asignaturas de planeamiento e historia del urbanismo, materias que ha impartido en diferentes cursos del grado en Arquitectura y del Máster de Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano impartido por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.

Con una activa trayectoria investigadora, destaca por contar con publicaciones científicas en revistas de reconocido prestigio de carácter nacional e internacional, por ser conferenciante invitada en universidades nacionales y en congresos nacionales e internacionales, por su participación en proyectos de investigación, y por ser miembro de comités científicos de revistas especializadas en urbanismo, así como por organizar y dirigir jornadas de urbanismo y ordenación del territorio de carácter internacional.

## **RESUMEN**

La aprobación de la Constitución Española de 1978, supuso la asignación de las competencias en materia de ordenación territorial a las Comunidades Autónomas, lo que propició entre los objetivos más inmediatos de las mismas, el establecimiento de un marco normativo que regulase tan difícil actividad.

En Andalucía la ordenación territorial quedó regulada con la aprobación en 1994, de la ley de ordenación del territorio Andaluz, texto que procuraba el establecimiento de una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. No obstante no se definió un modelo territorial para la Comunidad hasta el año 2006, cuando se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz.

Sin embargo, antes de la aprobación de la ley, y durante ese difícil periodo de transición surgido tras la aprobación de la Carta Magna, se llevaron a cabo una serie de experiencias de ámbito regional y subregional que influyeron decisivamente tanto en el texto legislativo aprobado, como en el proceso de planificación territorial desarrollado a posteriori, experiencias que constituyeron los fundamentos territoriales sobre los que se erigió el modelo.

Esta investigación tiene como propósito acercarse al conocimiento de estos documentos para estudiar sus principales aportaciones y analizar el modo en que fueron asumidas por el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz e integradas como parte fundamental de su modelo de ordenación, con el objeto de subrayarlos como los instrumentos sobre los que se fraguaron los fundamentos de la ordenación del territorio Andaluz.

## **ABSTRACT**

The approval of the Spanish Constitution of 1978, supposed the assignment of the competences in territorial planning to the Autonomous Communities, which led among the most immediate objectives of the same, the establishment of a regulatory framework that regulated such difficult activity.

In Andalusia, the territorial ordinance was regulated with the approval in 1994 of the law for the ordination of the Andalusian

## **PALABRAS CLAVE**

- Ordenación del territorio
- Orígenes
- Andalucía
- Planeamiento territorial
- Fundamentos

## **KEYWORDS**

- Territorial organization
- Origins
- Andalusia
- Territorial planning
- Foundations

territory, a text that sought the establishment of a physical conformation of the territory according to the needs of society. However, a territorial model for the Community was not defined until 2006, when the Andalusian Territory Ordinance Plan was approved.

However, before the approval of the law, and during that difficult period of transition that arose after the approval of the Magna Carta, a series of regional and subregional experiences were carried out that decisively influenced both the approved legislative text, as in the territorial planning process developed a posteriori, experiences that constituted the territorial foundations on which the model was built.

This research aims to get closer to the knowledge of these documents to study their main contributions and analyze how they were assumed by the Andalusian Territory Planning Plan and integrated as a fundamental part of their management model, with the aim of highlighting them as instruments on which the foundations of the management of the Andalusian territory were forged.

## 1.INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XX los urbanistas españoles Rubió y Tudurí plantearon en el artículo “La cuestión fundamental del urbanismo” publicado en una revista catalana, una propuesta de articulación de la ciudad recurriendo al entorno territorial. El texto asumía casi en su totalidad lo que los urbanistas ingleses llamaban *Regional Planning*, entre cuyas premisas se subrayaba la necesidad de considerar las relaciones de la ciudad con el territorio, en el proceso de planificación urbanística (Rubio, 1926).

Se podría decir que el artículo sentó un precedente en la ordenación territorial de nuestro País, aunque la consideración que en él se hacía no era ni mucho menos novedosa, pues la idea de recurrir al territorio para solucionar los problemas urbanos surgió aproximadamente un siglo antes en Inglaterra y como alternativa a la caótica situación desencadenada tras el estallido de la Revolución Industrial.

Lo cierto es que muchas de las cuestiones descritas en el artículo fueron íntegramente asumidas por la Generalitat en su plan de distribución de zonas de 1932, donde se trató de describir y calificar las zonas del territorio Catalán en las que debía de llevarse a cabo diferentes actividades económicas, y se habló de equilibrios territoriales gracias a las infraestructuras y a una redistribución equilibrada de los equipamientos. La experiencia territorial fue tan beneficiosa para el desarrollo de las ciudades catalanas, que tanto el Plan Nacional de Urbanismo, como los planes provinciales, comarcales y metropolitanos que se

desarrollaron posteriormente en nuestro País hasta la década de los setenta, las utilizaron como base en sus esquemas de ordenación.

Sin embargo el modo de proceder cambió con la aprobación de la Constitución Española y con ella la delegación de competencias en materia de ordenación territorial a las Comunidades Autónomas, pues se planteó la necesidad de establecer un marco normativo autonómico que regulase dicha ordenación. Ordenación que tal y como se especificaría en cada ley, se materializaría definitivamente con la aprobación del planeamiento territorial.

En Andalucía el marco normativo quedó establecido con la aprobación de la *ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía*<sup>10</sup>, y materializado con la aprobación del *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*<sup>11</sup> en el año 2006. No obstante, antes de la aprobación de la ley, y durante ese difícil y extenso periodo de transición surgido tras la aprobación de la Carta Magna, se llevaron a cabo una serie de experiencias de ámbito regional y subregional que influyeron decisivamente, tanto en el texto legislativo aprobado, como en el proceso de planificación territorial desarrollado a posteriori, y que constituyeron los fundamentos territoriales sobre los que se erigió la ordenación territorial Andaluza.

Así pues, el propósito de esta investigación es acercarse al conocimiento de estos documentos, señalar sus principales aportaciones a la ordenación territorial y subrayar la manera en que fueron asumidas en el texto legislativo e integradas en el modelo de ordenación propuesto por el *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*, en adelante POTA, con el objeto de demostrar que constituyen los fundamentos de la ordenación territorial andaluza.

## **2.LOS ORÍGENES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

El invento de la máquina de vapor marcó, como tradicionalmente se ha considerado, el inicio de la revolución industrial, pues dejó en un segundo plano la necesidad de que la industria se ubicase al lado de una fuente hidráulica para producir energía y permitió su disposición en cualquier parte del territorio, lo que provocó el traslado de la industria a la ciudad y con ella un fuerte movimiento migratorio de la población. El hecho de que el ferrocarril y la industria pudiesen llegar hasta la traza urbana distorsionó los viejos tejidos medievales, estranguló la circulación, y generó la densificación, polución y hacinamiento de la población en la urbe, ocasionando graves problemas urbanos (Benévolo, 1990).

Ante estas circunstancias no tardaron en aparecer diferentes corrientes de pensamiento para ofrecer nuevas alternativas urbanas a la ciudad tradicional. Alternativas que, cimentadas en doctrinas de reforma social, o en cuestiones pragmáticas o formales llegaban a una misma conclusión: era necesario recurrir al territorio circundante para solucionar los problemas generados en la ciudad con motivo de la Revolución Industrial.

---

<sup>10</sup> Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>11</sup> Decreto 206/2006 de 28 de Noviembre.

Robert Owen fue de los primeros en materializar este pensamiento proponiendo como solución a la situación desencadenada, la fundación de comunidades espaciales dispersas en el territorio. Comunidades que negaban la ciudad tradicional y aportaban un nuevo modelo urbano fundamentado en una reforma social. Considerado el referente del socialismo utópico<sup>12</sup>, Owen consiguió con su trabajo en la gestión de New Lannark (1799) en Escocia y con la fundación de New Harmony (1824) en Indiana, sentar las bases del movimiento cooperativista a partir del levantamiento una comunidad modelo, que siendo autosuficiente, estando basada en principios comunitarios y en la agricultura como principal fuente económica; con su implantación en el territorio y su morfología de paralelogramo<sup>13</sup> pretendía superar la barrera entre el campo y la ciudad (de Tomás, 2017).

A mediados del SXIX, tras la derrota de los levantamientos socialistas y el triunfo de la burguesía, surgió en París un nuevo modelo urbano que caracterizado por su pragmatismo también proponía recurrir al territorio para solucionar los problemas desencadenados en la ciudad con motivo de la Revolución Industrial: El Ensanche de Haussman<sup>14</sup> (1848). El nuevo tejido urbano no rechazaba la ciudad tradicional, y al contrario de lo descrito en líneas anteriores buscaba su conexión e integración en la misma. La pieza propuesta se conectó perfectamente con la vieja ciudad de París a partir de un cuidado sistema viario que actuó como directriz de la nueva traza reticular levantada en el territorio circundante, y con cuya geometría garantizaba además, la isotropía del terreno, el espíritu utilitario, y la igualdad de los ciudadanos (De Tomás, 2017). Tras los resultados obtenidos muchas ciudades de Europa<sup>15</sup> y América se animaron a construir sus propios ensanches.

El recurso al territorio ante el estrangulamiento de la nueva ciudad industrializada fue una premisa común de las primeras alternativas propuestas para solucionar los problemas desvelados en la antigua ciudad medieval. Sin embargo, no fue hasta 1890 cuando Ebenezer Howard definió realmente una “estructura urbano-territorial” que conseguía integrar la ciudad en el territorio y entrelazarlo con él. No obstante, bien es cierto que Arturo Soria en 1882, anticipándose a las reflexiones de Howard marcó el inicio de la evolución conceptual, aludiendo a la forma de la ciudad como principal responsable de los problemas y señalando la necesidad de crear un nuevo espacio urbano basado en el encuentro de la ciudad y la naturaleza (Terán, 1996), propuso la ciudad lineal<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Corriente de pensamiento surgida a raíz de los problemas desencadenados por la revolución industrial. Negaban la ciudad tradicional; defendían modelos urbanos utópicos integrados en el territorio y basados en el cooperativismo y buscaban una reforma de la sociedad. A la obra de Owen hay que sumar las interesantes propuestas de Fourier y Godin.

<sup>13</sup> Owen adoptó como modelo urbano “el cuadrilátero”. Era un modelo utópico desarrollado en torno a una plaza que se cerraba con edificios construyendo un paralelogramo. Tres de los lados se destinaban a las viviendas de los adultos y el cuarto a las de los niños.

<sup>14</sup> El ensanche que Haussman propuso para París se convirtió en el paradigma de todos los ensanches que se realizaron a posteriori. Consiguió convertir la antigua ciudad medieval de París, en la ciudad más moderna del mundo.

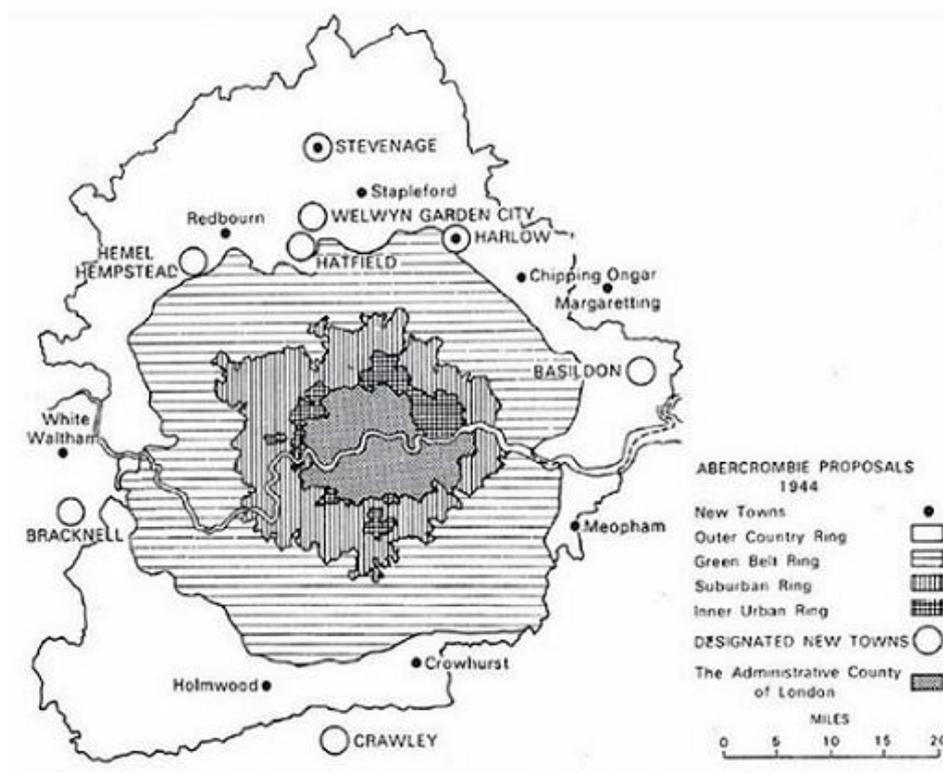
<sup>15</sup> Barcelona en 1858 y Madrid en 1860 fueron algunos de los brillantes ejemplos españoles.

<sup>16</sup> La ciudad lineal fue la solución lógica que encontró Soria para los problemas existentes en la ciudad. Fue una ciudad proyectada y levantada en el territorio circundante de Madrid, cuyo tejido urbano se desarrollaba en torno a un eje principal que contenía las infraestructuras básicas para el funcionamiento de la ciudad.



Howard definió por primera vez lo que podría considerarse una estructura urbano-territorial con su proyecto de ciudad jardín, aunque realmente fueron el escocés Geddes y el norteamericano Mumford quienes, a principios del siglo XX, dieron el paso definitivo en la constitución de los cinturones de la ordenación territorial subrayando la importancia de integrar la ciudad en el territorio de una manera instrumentalizada, y poniendo en valor la planificación territorial y urbanística.

Geddes afirmaba que el objeto de la planificación urbanística debía de ser tanto la ciudad como el territorio que la circundaba, y que el fenómeno de la conurbación implicaba que no era posible entender la ciudad sin considerarla formando parte de un territorio más amplio (Geddes, 1915). Mumford por su parte subrayaba que “el mantenimiento del marco regional, era de importancia fundamental para la cultura de las ciudades, y allí donde este marco se veía afeado, mutilado o destruido, necesariamente se seguía la decadencia de la ciudad, pues la relación era simbiótica” (Mumford, 2012). Ambos resaltaron la importancia de la planificación integrada entre la ciudad y el territorio y desvelaron cuestiones fundamentales que más tardes fueron asumidas por el conocido “*Regional planning*”<sup>18</sup> nacido en Reino Unido y extendido a países como Alemania, Estados Unidos o España.



**Figura 2:**Propuesta del Plan de Abercrombie para Londres, Fuente: *ABERCOMBRIE. P (1933), Town and Country Planning. Londres, Oxford University Press, 1961.*

<sup>18</sup> Término acuñado para definir la ordenación territorial.

El regional planning tenía como objeto, tal y como subrayó Adams en 1928 planificar el territorio para asegurar el bienestar de sus habitantes y englobaba los esquemas de planificación desarrollados en Inglaterra. La cuestión fundamental de estos esquemas era el uso del suelo, el cual debía de plantearse siempre según fuese más beneficioso para la región. En este sentido se señalaba como de total importancia la reserva de suelo para el trazado de las vías principales y para la construcción de espacios libres (Benabent, 2006). Desarrollando estas premisas se elaboraron conocidísimos documentos de planeamiento para las ciudades de Bristol, Bath ó Londres<sup>19</sup> (figura 2), entre otras. Documentos donde se fijaron las pautas que materializaron los principios de la ordenación territorial, fraguando sus cimientos y desvelando además, conceptos tan importantes como la zonificación, la descentralización o la polinuclearidad.



**Figura 3:** Plan de distribución de zonas del territorio catalán. Esquema regional, Fuente: RIBAS PIERA, M (1995), Nicolau m. Rubió y Tudurí el planejament regional. Barcelona: Institut d'estudis Metropolitans de Barcelona y Editorial Alta Fulla.

<sup>19</sup> Especial mención merece el Plan que realizó Abercrombie para Londres, el cual basándose en las reflexiones de Howard, estableció un modelo de crecimiento para la conurbación inglesa que apostaba por la descentralización, la zonificación y el recurso al territorio. Peter Hall lo describió en 1975 como el plan que comprendía la expresión práctica de la planificación regional de Geddes y las unidades urbanas autosuficientes propuestas por Howard.

La experiencia inglesa sirvió para que Rubió y Tudurí plantearan en España la importancia de considerar la ciudad y el territorio en el proceso de planificación urbanística. Subrayando la necesidad, como literalmente dijo Rubió, de “un proyecto de urbanización territorial que salvaguarde los intereses de la cultura y de la vida civil, que abra caminos para la expansión de la industria y que preserve los terrenos agrícolas de las acometidas de la edificación” (Rubio, 1926).

Sus premisas fueron íntegramente asumidas por la Generalitat en su plan de distribución de zonas del territorio Catalán redactado en 1932 (figura 3), documento a partir del cual se erigieron los fundamentos de la ordenación territorial llevada a cabo en España hasta la aprobación de la Constitución de 1978. Sin embargo, llegado este momento las competencias en materia de ordenación territorial fueron asumidas por las Comunidades Autónomas, quienes fijaron como propósito el establecimiento de un marco normativo que regulase dicha actividad, actividad que se materializaría con la aprobación y ejecución del correspondiente plan territorial.

### **3.FUNDAMENTOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ANDALUCÍA**

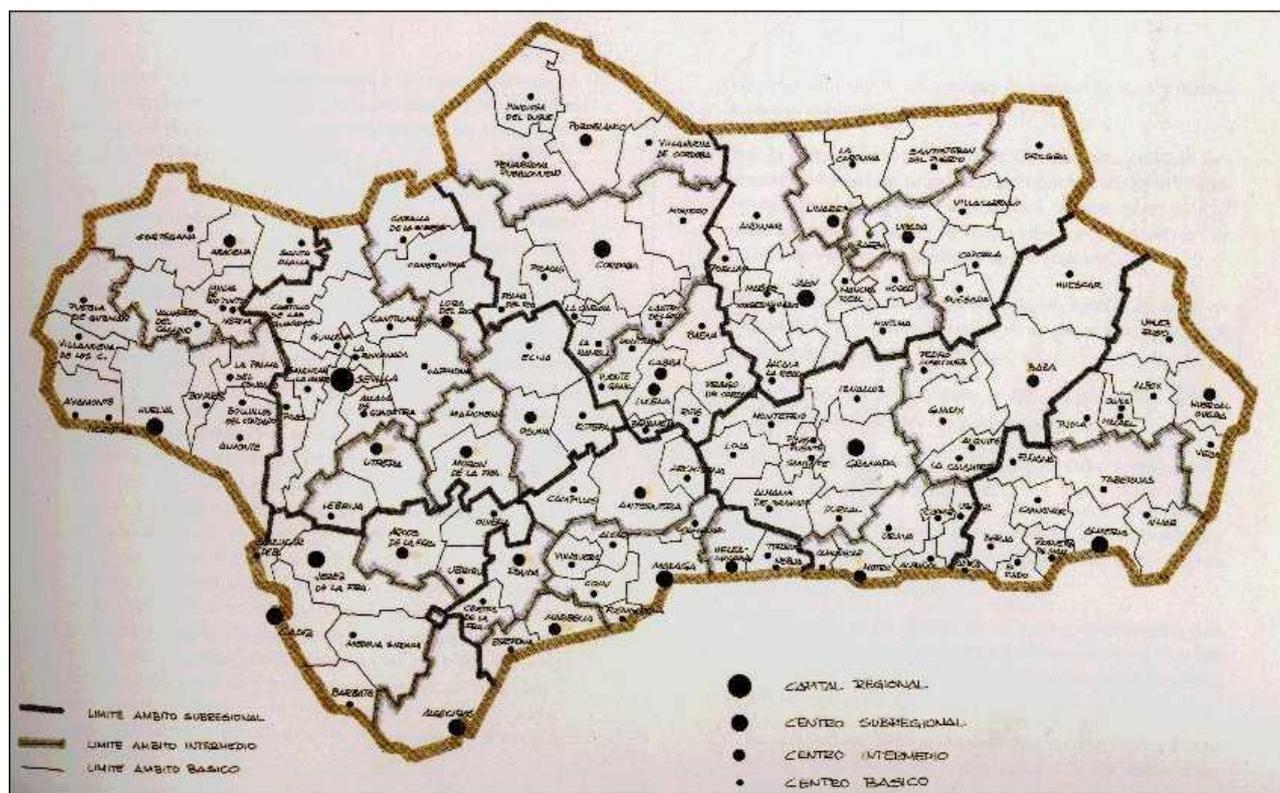
#### **3.1La experiencia territorial previa al establecimiento del marco normativo.**

Tradicionalmente no se duda en señalar la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* planteada en 1983 por la Consejería de Política Territorial y Energía, como el documento donde se especifican las primeras normas para la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, aunque ciertamente no fue el primer documento que planteó un modelo de ordenación unitario para el territorio Andaluz. En 1976, las cámaras de comercio editaron un documento que contenía el primer modelo de ordenación unitaria de Andalucía, el documento de *Bases para un programa territorial en Andalucía*.

Se trataba de un folleto elaborado por el instituto de desarrollo regional de la Universidad de Sevilla, donde se presentó el territorio andaluz dividido en provincias, se seleccionaron 25 núcleos urbanos para sustentar una propuesta de desarrollo industrial y se marcaron tres ejes territoriales paralelos, de desarrollo. Uno que recorría el valle del Guadalquivir, otro que seguía la línea litoral, y el último se trazó según la dirección marcada por la carretera Jerez-Murcia (Zoido, 2002). A pesar de lo escueto que era el esquema planteado, es importante subrayar que los elementos señalados proponían ya para Andalucía, un modelo territorial unitario.

En 1983 la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* estableció una división territorial regional de 122 ámbitos funcionales, y 127 núcleos urbanos destinados a acoger las principales dotaciones y equipamientos públicos de la Comunidad Autónoma. Las interesantes aportaciones del proyecto no fueron suficientes para que llegara a ver la luz, aunque lo convirtieron en la base de la organización territorial y de los principales equipamientos públicos de la región. Así, en 1986, la Dirección General de Ordenación del Territorio recuperó la selección de núcleos urbanos propuesta y las amplió hasta definir el

sistema de ciudades de Andalucía (figura 4), sistema sobre el que se sustentó el trazado del primer plan de carreteras aprobado ese mismo año (Benabent, 1986).



**Figura 4:** Sistema de ciudades de Andalucía 1986, Fuente: BENABENT, CLUSA, FERIA, VEGA (1986), *Estudio del sistema de ciudades*. Junta de Andalucía Consejería de Política Territorial, 2 volúmenes.

Sin embargo fue el documento de *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*<sup>20</sup> aprobado en 1990, el que realmente constituyó la primera aproximación general a la ordenación del territorio de la región (Benabent, 2006). En él se incluyeron las directrices del plan de carreteras y se propuso la articulación entre diferentes redes y estructuras territoriales. Se asumieron los 122 ámbitos funcionales del sistema de ciudades y se propusieron 42 unidades territoriales distinguiendo entre serranías, campiñas, áreas territoriales, etc. Lo interesante del documento es que insistía en subrayar la importancia de estudiar aspectos poblacionales, socioeconómicos y ambientales para un buen entendimiento territorial. Además su propuesta apostaba por avanzar bastante más en el estudio territorial y proponía la superación de la fase común que todos los estudios planteaban: la del análisis, para realizar un diagnóstico y poder llegar a ofrecer una propuesta de intervención (Zoido, 2002).

<sup>20</sup> Aprobado por Consejo de Gobierno el 27 de marzo de 1990.

Paralelamente a los instrumentos de ordenación regional, para los ámbitos subregionales también se redactaron documentos que aportaron aspectos esenciales en el modelo de ordenación territorial andaluz. Muchas de las premisas establecidas tanto en los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico* elaborados a partir de 1975, como en el *Documento de Directrices del Litoral* aprobado en 1990, o en el *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno* redactado en 1988, fueron asumidas íntegramente por el POTA en 2006, al igual que también se tomaron en consideración muchos de los aspectos señalados en el documento de *Bases para la Coordinación para el Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz* redactado en los años 80, o en el documento de *Directrices para el Área Metropolitana de Sevilla* planteado en 1990.

Los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico*<sup>21</sup> supusieron la codificación de los recursos naturales (Zoido, 2002) de Andalucía y una solución a los problemas que el planeamiento urbanístico generaba en el suelo no urbanizable. Se redactó un plan para cada una de las ocho provincias, y en ellos se establecieron los ámbitos territoriales y las redes de espacios de interés natural de cada una de ellas. Se convirtieron, como bien subrayó Benabent, en “la base esencial para la creación del inventario de espacios naturales protegidos aprobado mediante ley 2/1989” de la Comunidad Autónoma (Benabent, 2006).

Las *Directrices del Litoral*<sup>22</sup> aprobadas en 1990 definieron por primera vez el litoral como una parte de la región que necesitaba un régimen de actuaciones diferenciado (Zoido, 2002). Entre ellas se especificaron líneas de actuación, directrices, medidas y recomendaciones para el desarrollo de las actividades del litoral a la vez que se detallaron directrices de coordinación administrativa y para el planeamiento urbanístico. También se delimitaron combinaciones de espacio marítimo y terrestre como ámbitos de intervención y se diferenciaron entre 8 unidades territoriales para el estudio de los ámbitos. No obstante, las directrices establecidas no fueron asumidas por la legislación urbanística, por lo que han tenido un bajo grado de cumplimiento.

El *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*<sup>23</sup>, redactado en 1988 planteó por primera vez la designación de ámbitos funcionales susceptibles de ordenación, excluyendo las partes del territorio que no necesitaban estar sujetas a normativa (Benabent, 2006). También recogió directrices para la posterior calificación y clasificación urbanística del suelo por el planeamiento general identificando incluso los usos deseables; indicó los lugares donde deberían de localizarse las infraestructuras básicas y estableció normativa de carácter vinculante para la protección de los espacios y elementos protegidos. Todas las determinaciones establecidas en él fueron vinculantes para el planeamiento urbanístico y sectorial que se desarrolló posteriormente en la zona.

En cuanto al documento de *bases para la coordinación del planeamiento urbanístico de la bahía de Cádiz* (Zoido, 1982) elaborado en los años 80, y las *Directrices del Área Metropolitana de*

---

<sup>21</sup> Se redactan conforme a lo previsto en artículo 17 del Real Decreto 1346/1976

<sup>22</sup> Aprobadas por el Decreto 118/1990, de 17 de abril.

<sup>23</sup> Se aprobó con el Decreto 181/1988, de 3 de mayo.

*Sevilla* redactadas en 1989 hay que señalar que a pesar de que su trascendencia no fue ni mucho menos la deseada, porque el primero de ellos no planteó un modelo de ordenación, y el segundo por cuestiones políticas no llegó a ver la luz, ambos incidieron en aspectos que posteriormente han resultado cruciales para la ordenación territorial de la región.

El documento de bases *de la bahía de Cádiz* propuso un proceso de compatibilización del planeamiento de varios de sus municipios pretendiendo aprovechar las ventajas de la aglomeración, y conservando el carácter polinuclear y la identidad de cada una de las ciudades. Entre sus recomendaciones destacaba la voluntad de preservar los valores culturales y naturales del ámbito, así como de distribuir equilibradamente equipamientos y evitar la conurbación. Por su parte, las *Directrices del Área Metropolitana de Sevilla* definieron un modelo de orden metropolitano para la ciudad de Sevilla estructurado en base a los sistemas de comunicaciones, de espacios libres, de infraestructuras y equipamientos, y a la clara diferenciación de las piezas rurales y urbanas, hecho que a su vez ponía en valor a dichos sistemas. (Benabent, 2006).

### **3.2. La ley 1/1994 de Ordenación del Territorio y las propuestas de planificación.**

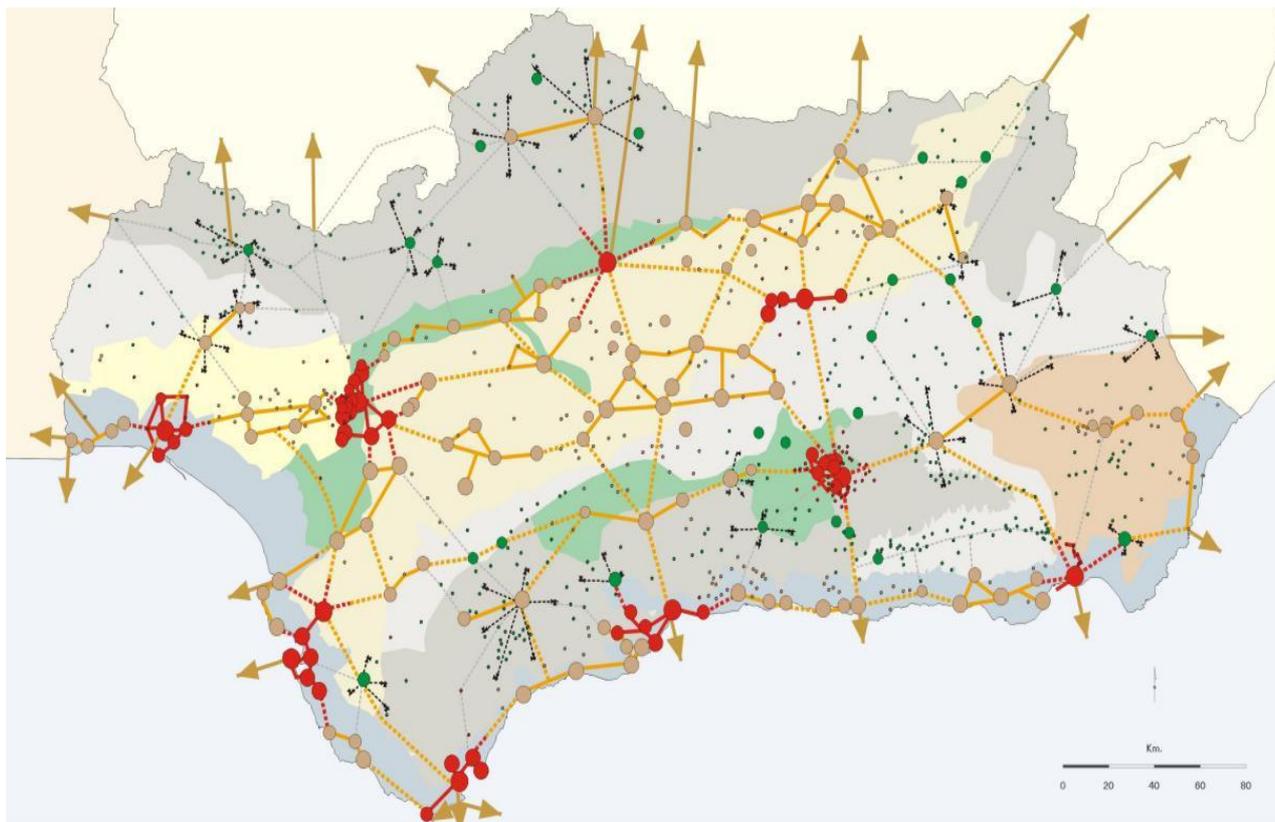
Como decía en líneas anteriores, no fue hasta la aprobación de la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio Andaluz, en adelante LOTA, cuando quedó establecido el marco normativo que regula la ordenación del territorio en Andalucía. La ley especifica entre sus objetivos el propósito de contribuir a la cohesión del territorio Andaluz procurando la articulación interna y externa; contribuir a la integración procurando una distribución geográfica armonizada de los usos del suelo y propiciando un desarrollo socioeconómico; así como fomentar el desarrollo armonizado de la comunidad potenciando el territorio y protegiendo los recursos naturales y el patrimonio histórico y cultural.

Para la materialización del desarrollo territorial de la región, establece dos instrumentos fundamentales: el *Plan de Ordenación del Territorio Andaluz*, y los *Planes Subregiones*. Y también habla de los *Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio* para los que determina las materias que en caso de ser planificadas deben de ampliar sus contenidos propios sectoriales de acuerdo a lo especificado en el artículo 17 de la citada ley.

En 1999 se redactó el primer documento que materializaba las premisas establecidas en la LOTA definiendo un modelo de ordenación para el territorio Andaluz (figura 5). Era el *Documento de bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*<sup>24</sup>, documento que fue considerado el avance del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía aprobado en el año 2006.

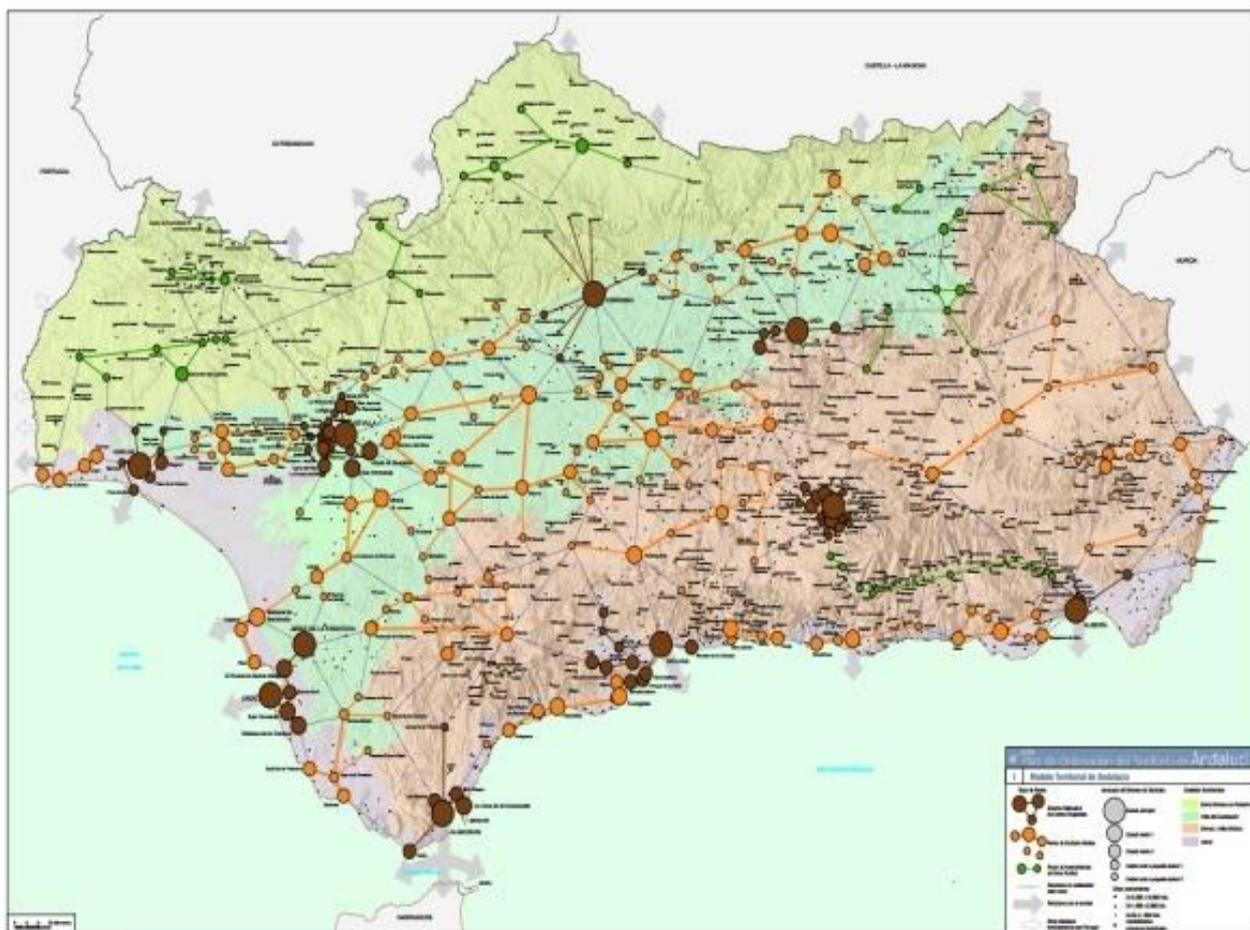
---

<sup>24</sup> Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Decreto 103/1999, de 4 de mayo.



**Figura 5:** Modelo de ordenación del documento de Bases para la ordenación del territorio de Andalucía, 1999, Fuente: *Consejería de Obras Públicas y Transportes (1999), Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.*

El modelo de ordenación planteado se sustentaba en un sistema de asentamientos regional estructurado de acuerdo con un sistema básico de articulación y unas unidades territoriales de referencia. Y se definía como una interpretación sintética de la organización y funcionamiento del territorio y como una propuesta de imagen final (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1999). Sin embargo, su definición distaba mucho de la realidad propuesta, pues la consideración del tamaño de las ciudades, y no de sus funciones, implicaba que entre las ciudades no se establecieran relaciones funcionales; al igual que, la división del todo el territorio en unidades territoriales para ordenar los usos del suelo e identificar los recursos culturales y naturales de las mismas, según su homogeneidad física, implicaba un encorsetamiento de la sostenibilidad de los recursos y una falta de cohesión del territorio (Benabent, 2006).



**Figura 6:** Modelo de ordenación propuesto en el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz, 2006, Fuente: *Consejería de Obras Públicas y transportes (2007), Plan de Ordenación del territorio de Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.*

En paralelo a la redacción del documento de Bases comenzaron a desarrollarse diferentes planes subregionales<sup>25</sup> que buscaban la perfecta articulación e interconexión de la región. En ellos se definió una jerarquía de núcleos, a los que se les asignó funciones, y se les dotó de equipamientos y espacios libres determinando también sus comunicaciones. Se establecieron normas de uso para las zonas conflictivas del territorio y se protegieron y pusieron en valor aquellos elementos que tenían una posición territorial estratégica dentro del ámbito territorial, con la intención de complementar las legislaciones sectoriales. También se indicaron las infraestructuras básicas supramunicipales estableciendo niveles de viario según la funcionalidad que tenían en el territorio.

Tras la experiencia territorial acumulada, en el año 2006 por fin vio la luz el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz. El POT fue el instrumento mediante el cual quedaron establecidos los elementos básicos de la organización y estructura del territorio de la

<sup>25</sup> Se aprobaron algunos como el de la aglomeración urbana de Granada en el 1999, el del poniente Almeriense en el 2002, o el de la bahía de Cádiz en el 2002, entre otros.

Comunidad Autónoma Andaluza, y se convirtió en el marco de referencia territorial para los demás planes en general (Consejería de obras públicas y transportes, 2007). Se elaboró conforme a lo dispuesto en la ley 1/1994, y se fundamentó en el desarrollo del documento de Bases y Estrategias aprobado en 1999, aunque mejoró considerablemente sus propuestas y estableció definitivamente el modelo territorial de Andalucía (figura 6) ofreciendo un esquema de ordenación del territorio según los objetivos y necesidades de la Comunidad.

En este sentido se subsanaron muchos de los errores desvelados, estableciendo un sistema de ciudades jerarquizado según las diferentes escalas y tipologías de redes de ciudades, así como por sus diferentes funciones y dotaciones; definiendo sistemas de articulación entre las distintas ciudades y dominios y unidades territoriales en función de las condiciones físico-naturales y de los aprovechamientos socioeconómicos.

#### **4.CONCLUSIONES**

Llegado este momento, y tras el estudio realizado se puede afirmar que los orígenes y fundamentos de la ordenación territorial andaluza se fraguaron a partir de la experiencia territorial acumulada en los documentos de planeamiento aprobados en la Comunidad Autónoma, durante el periodo transcurrido tras la asunción de las competencias en materia de ordenación territorial, la aprobación del marco normativo de referencia para la regulación de dicha ordenación: la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía y la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio Andaluz, con el que quedó materializada la propuesta de ordenación.

Así pues a escala regional, el documento de Bases para un programa territorial de Andalucía del 76 planteó algunos de los conceptos fundamentales asumidos posteriormente en el modelo de ordenación territorial andaluz, como la importancia de la selección de núcleos urbanos para sustentar propuestas de desarrollo y la dirección de los ejes territoriales de crecimiento.

La propuesta de comarcalización del 83 planteó una división territorial de la región en ámbitos funcionales y núcleos urbanos para conseguir una distribución equilibrada de los equipamientos y dotaciones de la ciudad. Sirviendo de fundamento años mas tarde, para la organización del sistema de ciudades de Andalucía, sobre el que se sustentó el primer plan de carreteras aprobado en el 86.

Y el documento de Bases aprobado en los 90 fue el que haciéndose eco de todo lo descrito terminó constituyéndose en el primer documento que logró ofrecer una ordenación territorial de la región. Asumió el sistema de ciudades propuesto por la propuesta de comarcalización, las directrices del plan de carreteras aprobado en el 86 y propuso la división del territorio en unidades territoriales para procurar su perfecta articulación. Además subrayó la importancia de estudiar aspectos poblacionales, socioeconómicos y ambientales para un buen entendimiento territorial, y propuso dos nuevas fases en el estudio territorial: el diagnóstico y la propuesta. Las directrices aportadas en este documento también subyacen en el definitivo Plan de Ordenación del Territorio Andaluz.

De igual forma en el ámbito subregional muchos de los planteamientos de los Planes Especiales del Medio Físico redactados desde mediados de los 70, el Plan Director de Coordinación de Doñana y su entorno del 88, así como el documento de Bases para la Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz de los 80 y las Directrices del Área metropolitana de Sevilla de los 90, fueron asumidos íntegramente por la legislación y el planeamiento territorial. En cambio no sucedió lo mismo con las Directrices del Litoral aprobadas en 1990, pues si bien aportaron cuestiones significativas no fueron integradas en la legislación, lo que ha provocado que tuviesen un bajo grado de cumplimiento.

La codificación de los recursos y valores naturales de Andalucía, así como el establecimiento de redes territoriales de espacios de interés natural realizada en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, fueron la base para la creación del inventario de espacios naturales protegidos del 89 y la esencia del sistema regional de protección de los recursos naturales que años más tarde propuso el POTA.

Y la defensa del sistema polinuclear frente al tejido continuo y conurbado como medio para mantener la identidad de las ciudades, así como la propuesta de una distribución equilibrada de dotaciones y equipamientos, recogidas en el documento de Bases de la Bahía de Cádiz quedó reflejada en la vertebración territorial propuesta por el planeamiento andaluz, donde también se esbozaron muchas de las cuestiones definidas en el documento de directrices del Área Metropolitana de Sevilla.

Sin embargo, y en contra de lo que pudiera parecer, el Documento de bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía redactado en el 99 como el avance del futuro plan territorial del 2006 fue el que más se alejó de los planteamientos definitivos del mismo pues no consiguió proponer un modelo regional integrado.

El modelo se elaboró construyendo un sistema de asentamientos y de articulación a partir del tamaño de las ciudades, estableciendo jerarquías tipológicas y dejando en un segundo plano la importancia de sus funciones. Además la división del territorio en unidades territoriales se hizo exclusivamente en función de los soportes “visibles”, es decir los físicos, ecológicos y culturales. Como consecuencia no se propusieron redes que aseguraran las relaciones funcionales y se limitó la sostenibilidad de los recursos a las características físicas del territorio olvidándose completamente de las actividades productivas. No obstante, el hecho de que muchas de sus determinaciones fueran cuestionadas provocó su revisión, y finalmente una nueva definición de las mismas, en el Plan Territorial Andaluz.

En definitiva, el estudio de los diferentes documentos de ámbito regional y subregional elaborados para Andalucía tras la aprobación de la Carta Magna y la elaboración del marco normativo e instrumental que se ocuparía de su ordenación territorial, ha puesto de manifiesto que los fundamentos territoriales que subyacen en la legislación y en el planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma se fraguaron en muchos de estos documentos, por lo que se podría decir que ellos constituyen, sin duda alguna, los cimientos de la ordenación territorial Andaluza.

## BIBLIOGRAFÍA

ABERCOMBRIE. P (1933), *Town and Country Planning*. Londres. Oxford University Press, 1961.

BENABENT, CLUSA, FERIA, VEGA (1986), *Estudio del sistema de ciudades*. Junta de Andalucía Consejería de Política Territorial, 2 volúmenes.

BENABENT FERNANDEZ DE CÓRDOBA, Manuel (2006), *La Ordenación del Territorio en España*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

BENÉVOLO, L. (1990), *Historia de la arquitectura moderna*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A.

DE TOMÁS, Carmen (2017), “El método histórico como fundamental para la aproximación al conocimiento de la ciudad”. En *Los nuevos crecimientos urbanos. Teoría y práctica de la Ordenación Urbanística en Andalucía*.

DÍAZ QUIDIELLO, Joaquín (2009), *Atlas de la historia del territorio de Andalucía*. Sevilla: Instituto de Cartografía de Andalucía. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

FALUDI, A y WATERHOUT, B. (2002), *The making of European Spatial Development Perspective. No Masterplan*. Londres: Routledge.

FERNÁNDEZ GALIANO, E; ABELLÓ, R.P (1984), “Una metodología para la valoración del paisaje en estudios de ordenación territorial. Su aplicación al término municipal de La Granja de San Ildefonso”, en *Ciudad y Territorio*, (pp. 53-58).

GEDDES, P (1915), *Cities in evolution*. Londres: Benn, 1968, (traducido *Ciudades en evolución*, Buenos Aires.: Editorial infinito, 1960.

GEHL, J. (2008). *La humanización del espacio urbano. La vida social entre los edificios*. Barcelona: Ediciones .

HERNÁNDEZ, A., ALGUACIL, J., MEDINA, M. & MORENO, C. (2000). *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento.

HALL, Peter (1988), *Cities of Tomorrow. An intellectual History of urban Planning and Design in the twenty Century*. Oxford, Blackwell Publisher (traducido *Ciudades del mañana*. Barcelona, Ediciones Serbal, 1996.

HOWARD, Eduard (1898), *Tomorrow: A peaceful path to real reform*. Editado a partir de 1902 como *Garden Cities of Tomorrow* (traducido *Las ciudades jardín del mañana*. Barcelona,

Gustavo Gili, 1972).

LYNCH, Kevin (1981), *A Theory of Good City Form*. Cambridge, The Mit. (traducido La Buena forma de la ciudad. Barcelona, Gustavo Gili, 1985).

MUMFORD, Lewis (2014), *La ciudad en la historia*. Logroño: Ediciones Pepitas de calabaza.

RIBAS PIERA, M (1995), *Nicolau m. Rubió y Tudurí el planejament regional*. Barcelona: Institut d'estudis Metropolitans de Barcelona y Editorial Alta Fulla.

RUBIÓ, N (1926), "La questió fonamental de l'urbanisme: el pais-ciutat". En Ribas M, *Rubió y Tudurí el planejament regional*. 1995, Barcelona.

SANCHEZ BIEC, J (2002), "Problemática y complejidad de la ordenación del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio". En *Andalucía geográfica. Boletín de la Asociación de geógrafos profesionales de Andalucía*, nº9, (pp 56-61).

TERÁN, F (1996), "Evolución del planeamiento urbanístico". En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº107-108.

ZOIDO, Florencio (1998), "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en E. Martínez de Pisón, *Paisaje y medio ambiente*. Salamanca: Universidad de Valladolid y Fundación Duques de Soria (pp. 29-44).

ZOIDO, Florencio (2002), "Andalucía, cohesión y diversidad territorial". *Scripta Nova. Barcelona. Vol VII*. pp 7.

ZOIDO, F y VENEGAS, C (2002), *Paisaje y Ordenación del Territorio*. Consejería de Obras Públicas y transportes. Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria.

VENEGAS MORENO, C; y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J (1997). *Propuesta técnico-metodológica para la integración paisajística de los centros históricos andaluces*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.

## **LEGISLACIÓN**

Ley 1/1994 de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

## **PLANEAMIENTO**

CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (1990), *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990), *Directrices regionales del Litoral de Andalucía*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1999), *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2007), *Plan de Ordenación del territorio de Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA (1983), *Propuesta de Comarcalización de Andalucía. Documento para información pública*. Junta de Andalucía. Consejería de Política territorial y energía.

## **CAPÍTULO IV**

### **COORDINACIÓN SECTORIAL Y URBANÍSTICA. LUCES Y SOMBRAS.**

***Daniel Antúñez Torres.***

*Doctor Arquitecto por la Universidad de Sevilla y Licenciado en Derecho por la UNED.*

*Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura.  
Universidad de Sevilla, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Arquitecto - Doctor Arquitecto – ETSAS - Universidad de Sevilla. Licenciado en Derecho. Funcionario en excedencia del Cuerpo Superior Facultativo de Arquitectos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Profesor Titular de Universidad del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio – ETSAS – Universidad de Sevilla.

## RESUMEN

El artículo aborda la problemática entre las determinaciones sectoriales con incidencia territorial y el marco urbanístico municipal. La prevalencia de lo sectorial sobre lo urbanístico se pone de manifiesto en el caso concreto de las infraestructuras públicas de comunicación y, en general, en la ordenación de las obras públicas de interés general o de interés autonómico.

## ABSTRACT

The article addresses the problem between sectoral determinations with territorial incidence and the municipal urban framework. The prevalence of the sectorial over the urban is evident in the specific case of public communication infrastructures and, in general, in the management of public works of general interest or of regional interest.

## PALABRAS CLAVE

- Ordenación sectorial
- dominio público
- competencias urbanísticas
- Aprovechamientos-urbanísticos.

## KEYWORDS

- Sectorial management
- public domain
- urbanistic competences
- Urban development

## INTRODUCCIÓN Y BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

Estas breves consideraciones abordan una cuestión que ya tiene un largo recorrido instrumental, doctrinal y jurisprudencial. Se trata del papel de la ordenación urbanística y su relación con otras determinaciones que inciden en el uso del suelo, y que emanan de diversas políticas, competencias y ordenaciones no propiamente urbanísticas. A priori, no se han producido novedades recientes de calado, al menos, nada nuevo se aprecia hoy que no tenga reflejo en etapas anteriores, aunque es destacable el proceso de consolidación de unos procedimientos y unas prácticas que afianzan la prevalencia sectorial. Sin profundizar, seguimos intuyendo que estas otras decisiones “sectoriales”, “territoriales”, “medioambientales”... finalmente condicionan sobremanera el resultado de la ordenación urbanística municipal, y ciertamente no andamos descaminados.

No es la intención de estas reflexiones desbrozar el estado de la cuestión en cuanto a la complejidad competencial que se da hoy día entre diversas regulaciones y actuaciones administrativas en estas materias y que inciden en cómo se utiliza el territorio. Con mucha menor ambición, se trata sólo de mostrar ciertos procesos y sus consecuencias, ello derivado del marco actualmente vigente y acotado funcionalmente a la ordenación y desarrollo urbanístico de determinadas infraestructuras u obras públicas.

De forma básica podemos reconocer que la prevalencia de las determinaciones y decisiones sectoriales sobre la competencia urbanística municipal se fragua, de forma ya muy parecida a la actual, desde que se implantan las bases de nuestro actual sistema urbanístico con la Ley de

Suelo de 1956. Entonces, y hasta el desarrollo del sistema constitucional del reparto de competencias entre estado y autonomías, la pugna sólo estaba entre estado y municipio, este último residenciando las competencias propiamente urbanísticas y aquél las que estamos denominando como sectoriales o de carácter territorial.

Entonces, con otro marco político, económico, medioambiental, social..., las competencias estatales de fuerte incidencia en lo urbanístico-municipal se centraban en la vivienda, la promoción industrial, el desarrollo turístico, el desarrollo agrario y la colonización de ámbitos rurales, como principales campos. Hoy la vinculación de lo medioambiental en un sentido amplio es elemento clave, aunque también destaca todo lo relacionado con el desarrollo e implantación de infraestructura y obras públicas (entonces también, aunque en menor medida).

También entonces, aunque no se daba el conflicto competencial como se aborda y nos desborda hoy, se apreciaba que la descoordinación e imprevisión dentro del propio estado (entre sus diversos aparatos y escalones administrativos), y de éste con el municipio, imposibilitaba en gran medida alcanzar buenos resultados, hoy hablaríamos de buena o mala praxis. Los tímidos intentos de articular instrumentos de ordenación territorial desde la Ley de Suelo de 1956 (Planes comarcales y provinciales) y luego, tras su modificación de 1975 (y texto refundido de 1976), con la introducción de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), no hacen más que reconocer la trascendencia de lo supramunicipal y la necesidad de coordinar las diferentes políticas sectoriales del estado. No es baladí que el nuevo instrumento PDTC incorpore el término “coordinación” en su propia denominación. Los resultados no serán los esperados, fundamentalmente por la tímida y muy limitada utilización de estos instrumentos, manteniéndose en todo caso la prevalencia de las políticas estatales sobre la competencia urbanística municipal, con escasa o nula coordinación entre ambas.

Continuando y ya finalizando este breve recorrido histórico, el estado se dotaba en unos casos de normas generales, en otros de singulares *ad hoc*, para hacer prevalecer su política sectorial y para que esta se imponga sobre lo urbanístico y sobre sus instrumentos o planes. Todo carente de sutileza alguna y hasta el extremo de poder desactivar en muchas ocasiones las resoluciones judiciales contrarias a su interés. Hoy las cosas son diferentes, el ámbito judicial mantiene, no sin dificultad a veces, su independencia y las diferentes administraciones no compiten entre ellas, o más bien no debieran competir entre ellas, dado que así lo proclama nuestro derecho positivo.

## **LAS CLAVES ACTUALES Y SU PROBLEMÁTICA**

Hoy es la Constitución de 1978 la que establece el reparto competencial y es el Tribunal Constitucional el que lleva años interpretando, deslindando y aclarando dicho reparto. Actualmente no deberíamos estar tratando este asunto, al menos, en cuanto a lo que hace al resultado final para el ciudadano en el marco de lo que sería una buena praxis, y sin perjuicio de los conflictos competenciales referidos. Los principios que rigen las relaciones

interadministrativas (actualizados por la Ley 40/2015 de Régimen jurídico del Sector Público) establecen con contundencia el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas. Se configura como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes, y se explicita lo que conlleva y los principios adicionales que lo sustentan: recíproca información, lealtad institucional, cooperación, coordinación, eficiencia, solidaridad interterritorial... Sin embargo, este remar todos con el mismo sentido no se produce siempre y no puede quedar al albur de la buena voluntad del agente político-administrativo implicado. La articulación de estos principios, que tienen que ser generales por propia naturaleza, debe favorecer obtener el fin que persigue el principio con medidas y prescripciones concretas.

El trabajo persigue avanzar en esa línea, analizando las claves de los procedimientos y de la articulación de algunos campos sectoriales concretos. Como se indicó, la aproximación se focaliza en las grandes infraestructuras de comunicación, puerto, aeropuerto y estaciones ferroviarias, y en su generalización sobre toda obra pública de interés general. Son ámbitos de competencia estatal y, en menor medida y supuestos, de competencia autonómica. No obstante, también se pone de manifiesto que el campo de la obra pública de interés general presenta una importante analogía con las denominadas Actuaciones de Interés Autonómico, establecidas por la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía (no previstas inicialmente y añadidas por una modificación de la Ley autonómica en diciembre de 2004).

Estas infraestructuras y obras públicas en general, suponen siempre transformaciones que afectan a gran parte de la ciudad, a su estructura, con un importante impacto urbanístico y territorial, tanto por la centralidad y la interacción con la ciudad como por la escala del ámbito de suelo vinculado. No debe olvidarse que se trata de suelos públicos (Demaniales – Dominio Público). La nueva planificación de la infraestructura y su implantación puede conllevar bien la ampliación del suelo demanial existente, bien la desafectación y conversión en suelos patrimoniales y de privados, de parte de ese previo suelo demanial existente.

Hoy estas transformaciones dan lugar a la aparición e inclusión de nuevos usos lucrativos, preferentemente terciarios de todo tipo (ocio, comercio, oficina, u otras actividades económicas...), acentuando el impacto y las diversas externalidades sobre la trama urbana colindante y sobre el resto de la ciudad. Todo, sin menoscabo del uso infraestructural y desde una competencia sectorial finalmente prevalente sobre la municipal, quedando vinculada la ordenación urbanística a las determinaciones sectoriales.

Los procedimientos que se derivan de las diferentes regulaciones sectoriales se encaminan a aplicar básicamente una misma técnica en todos los casos. Las claves son las siguientes:

- La Infraestructura u obra pública se considera como de Interés General o de Interés Autonómico, sea mediante una declaración genérica por Ley o mediante declaración al efecto por el ejecutivo competente de la infraestructura/obra pública.

- Se concreta y deslinda el suelo vinculado mediante un plan director o proyecto de delimitación y utilización de espacios de la infraestructura u obra pública. Quedan así delimitados los suelos precisos para la operación, unos ya como Dominio Público actuales, otros como nuevos suelos demaniales previstos a futuro. Con ello, se obliga a la consideración del suelo afectado como Dotación Pública Sistema General por el planeamiento urbanístico, no pudiendo incluir este planeamiento determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias sectoriales atribuidas.

-El suelo afectado incorpora y delimita la denominada Zona de Servicio (definidas como zonas complementarias de explotación comercial - LCSP<sup>26</sup>). Los instrumentos anteriores definen los usos comerciales o de ocio admisibles/compatibles. Todo lo anterior siempre como competencia de la administración sectorial.

-Posteriormente, puede exigirse un Plan Especial (PE) urbanístico que ordene el suelo del Sistema General establecido (y/o su Zona de Servicio/usos complementarios). Este plan es formulado por la administración sectorial y aprobado por la autoridad urbanística competente, pero queda sujeto a un previo informe vinculante que emite la administración sectorial. Desde el estado se defiende que este PE no queda vinculado por concretas determinaciones del Plan General del municipio (PGOU) que puedan incidir en las competencias sectoriales.

-En caso de discrepancias entre la administración sectorial y la urbanística, se articulan obligados intentos de conciliación y concertación entre ambas. De persistir el desacuerdo tras los procesos de negociación, resuelve de forma vinculante el Consejo de Ministros/de Gobierno competente al efecto.

-Como cautela se añade que las Obras Públicas de Interés General impulsadas por la administración sectorial no quedan sujetas a control previo municipal (licencias), ni pueden ser objeto de orden municipal de suspensión de la ejecución (igualmente ocurre con las declaradas de Interés Autonómico).

Para completar el escenario, se destacan algunas consideraciones adicionales que refuerzan la trascendencia de estas operaciones y ponen de manifiesto la importancia del papel que puedan adoptar las diferentes administraciones implicadas y la relevancia de los intereses en juego:

-Se admite en las zonas de dominio público y de protección de la infraestructura/obra pública que, siempre que se asegure la conservación y el mantenimiento de la misma, el planeamiento urbanístico califique con distintos usos, superficies superpuestas (en la rasante y el subsuelo o el vuelo), con la finalidad de constituir un complejo inmobiliario urbanístico, tal y como permite la legislación estatal de suelo. Estas nuevas calificaciones hacen a las superficies

---

<sup>26</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público - Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

susceptibles de aprovechamiento urbanístico lucrativo y suponen de hecho una desafectación de dominio público y la generación de nuevas superficies susceptibles de propiedad y aprovechamiento privado.

-En el caso de los ferrocarriles andaluces, el Plan Especial urbanístico antes referido, es de competencia plena autonómica al ser considerado por ley de carácter supramunicipal. Ello desapodera completamente al municipio en todo el proceso.

-En infraestructuras portuarias, de señalización marítima (singularmente, faros) o en zonas de actividades logísticas y de usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, con carácter excepcionalmente, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como la de albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social. Devienen en usos admisibles que se añaden a los terciarios ya indicados con anterioridad.

-Cuando se propicie con la nueva intervención la desafectación como dominio público de parte del suelo de estas infraestructuras/obras públicas, se determina que la autoridad urbanística debe proceder a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, debe respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas, sin perjuicio de que sea coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos. Supone reconocer que el suelo desafectado debe rentabilizarse con la admisión de nuevos usos lucrativos o compensarse como si de un particular más se tratase.

Hoy un caso paradigmático de estas operaciones lo encontramos en suelos de infraestructuras que han alcanzado una gran centralidad en la ciudad a la vez que cierta obsolescencia en su configuración actual (ejemplos habituales en espacios portuarios o ferroviarios). La demanda de una intervención y reordenación profunda de dichas áreas puede venir impulsada por la propia ciudadanía y desde los gestores municipales, o bien por los propios entes sectoriales que gestionan la infraestructura con vistas a optimizar su rentabilidad. No debe olvidarse que en ambos casos son administraciones públicas que deben primar siempre el interés general. Estos mecanismos pueden dar lugar, y así tenemos ejemplos, a paradojas tales como:

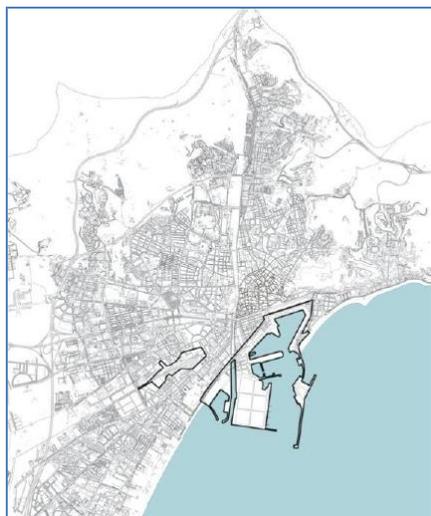
-Que una razonable disminución del suelo dominio público de la infraestructura no redunde en la colectividad titular del mismo. Como hemos visto, se posibilita que los suelos desafectados pasen a ser suelos patrimoniales titularidad del gestor de la infraestructura y este exija, como así lo habilita la Ley de Patrimonio del Estado<sup>27</sup>, que se recalifiquen con usos lucrativos acordes con el entorno y la centralidad, y pase a explotarlos o a enajenarlos cual particular más olvidando la primacía de los intereses de la colectividad. Si el municipio quiere mantenerlos como suelo destinado a espacios libres o, en general, a dotaciones públicas, puede verse obligado a obtenerlos del ente gestor de la infraestructura, o a compensarlos con otros aprovechamientos urbanísticos lucrativos, como si de un particular más se tratara. Lo

---

<sup>27</sup> Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

más que obtiene el municipio es la correspondiente participación en las plusvalías, del orden del 10%, de nuevo igual que ocurriría con cualquier otro particular.

-En el marco de estos procedimientos aún pueden agravarse más estas poco afortunadas consecuencias. Así, el gestor de la infraestructura puede considerar que no debe desafectar suelo de su dominio público y optar por incorporar los usos lucrativos en el seno del mismo, explotando y rentabilizando directamente los nuevos usos mediante las oportunas concesiones de dominio público a diferentes particulares (se han creado marcas comerciales y entidades específicas destinadas a esta explotación, cual es el caso de “tiendas de la estación” o “vialia” para los espacios ferroviarios estatales). En este supuesto, el municipio ni siquiera participa en el 10% de las plusvalías como el caso anterior, pues desde el Estado o poder autonómico gestor de la infraestructura se defiende, y no sin razón, que sobre el suelo que mantiene su carácter de dominio público no se pueden dar nunca usos y aprovechamientos urbanísticos de carácter lucrativo (por tanto, no hay equidistribución alguna, ni sus mecanismos urbanísticos, áreas de reparto y aprovechamiento medio, operan sobre él).



El plano superior muestra la centralidad actual de los espacios portuarios y ferroviarios en el núcleo urbano de Málaga capital. En la imagen superior el centro comercial VIALIA desarrollado en suelos de la estación ferroviaria de Málaga “María Zambrano”. La imagen inferior muestra igualmente la centralidad actual de los espacios portuarios en Sevilla capital, y el ámbito previsto para el desarrollo del área comercial y de ocio denominada “Sevilla Park”.



Se quiere poner de manifiesto y se destaca con estas breves reflexiones la posibilidad real de que las administraciones implicadas en estos procesos de transformación urbanística puedan actuar de espaldas al obligado interés general de la comunidad. Se trata del volver al inicio de estas líneas para destacar que en un estado complejo como el nuestro, con reparto de competencias entre diferentes administraciones, no sujetas entre ellas a relación jerárquica sino competencial, es clave entender que todas deben caminar en el mismo sentido de favorecer y mejorar la vida de los ciudadanos. Estos poderes públicos son instrumentos al servicio del ciudadano y del interés de la colectividad en todo caso, no son unos agentes más que deban maximizar su beneficio económico en el mercado inmobiliario, actuando desde las reglas de un mercado en libre competencia. Debe pasar a un primer plano la obligatoriedad de llegar a acuerdos y de conciliar los resultados finales entre las diferentes administraciones implicadas en estas actuaciones.

## MARCO BÁSICO DE REGULACIÓN

Ferrovionario - Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario - Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, Reglamento del Sector Ferroviario - Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

Aeropuertos - Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Puertos - Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público - Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana - Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía - Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

## **CAPÍTULO V**

### **CARACTERIZACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO EN LATINOAMÉRICA**

***Carlos López Canto***

*Arquitecto por la Universidad de Sevilla*

*Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura.*

*Universidad de Sevilla, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Arquitecto desde 1.981.

Jefe del servicio de planeamiento de la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía (1982-1985) y director técnico de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla (1985-1992). Desde 1992 en el ejercicio libre de la profesión especializado en la redacción de planeamiento urbanístico general (entre otros Almería, Mérida, Sanlúcar de Barrameda, La Rinconada,...etc.) y planificación territorial (plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de granada). Ha redactado igualmente planeamiento territorial y urbano en Perú y Chile.

Miembro de la cooperación de la Junta de Andalucía en Argentina y México.

Desde 2001 profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica superior de Arquitectura de Sevilla.

## RESUMEN

El crecimiento urbano en Latinoamérica es muy diverso, variando sus modelos con el nivel de desarrollo socioeconómico de cada país.

Los países más desarrollados de la región están afrontando el reto del crecimiento urbano con políticas masivas de vivienda normal.

Los menos desarrollados están inmersos en modos de crecimiento con infraviviendas que presentan graves problemas sociales, sanitarios y urbanos.

Con muchas dificultades el grupo de países en vías de desarrollo, con la ayuda de organismos internacionales, está tratando de afrontar las carencias que lastran un crecimiento urbano normal y sostenible.

## ABSTRACT

Urban growth in latin america is very diverse, varying its models with the level of socioeconomic development of each country.

The most developed countries of the region are facing the challenge of urban growth with massive policies of normal housing. the less developed are immersed in growth modes with substandard housing that present serious social, health and urban problems.

With many difficulties, the group of developing countries, with the help of international organizations, is trying to confront the shortcomings that hamper normal and sustainable urban growth.

## 1. INTRODUCCIÓN

Latinoamérica es una región muy grande y muy diversa, cuyo nivel de desarrollo, además, es muy desigual por lo que no resulta posible realizar un diagnóstico único ni siquiera de manera muy generalista.

Poco o nada tienen en común las situaciones de Chile o Argentina, países desarrollados, con Perú, Bolivia o Ecuador, países en vías de desarrollo.

Sin embargo, resulta generalizada la necesidad de un importante crecimiento urbano, que viene motivado por:

- Absorber la población inmigrante desde las zonas rurales a las zonas urbanas. En este sentido, hay que hacer hincapié en las enormes diferencias existentes entre unas y otras. En

## PALABRAS CLAVE

- Latinoamérica
- Crecimiento urbano
- Ocupaciones
- Densificación
- Urbanizaciones privadas

## KEYWORDS

- Latin America
- Urban growth
- Activities
- Densification
- Private developments

general las zonas rurales tienen un muy bajo nivel de vida, una ausencia de oportunidades laborales y de formación y un muy bajo nivel de servicios e infraestructuras.

- Permitir la formación de nuevos hogares en una región con una enorme cantidad de población joven. Aun cuando la tasa de natalidad ha comenzado a descender, la población entre 15 y 35 años supone casi una tercera parte de la población total.
- Erradicar la infravivienda. Existe un alto porcentaje de viviendas con programas inadecuados para las familias residentes, con condiciones constructivas insalubres y sin los servicios básicos de agua, saneamiento o electricidad.
- Erradicar el alto nivel de hacinamiento existente. La región y especialmente algunas de sus zonas presenta todavía una alta tasa de viviendas en las que habitan dos o más núcleos familiares.

Como ejemplo, sólo en Perú, con una población en el entorno de los 30 millones de habitantes, se estimaba una necesidad de vivienda entre 2007 y 2021 en el entorno de los 7 millones de unidades. Para la totalidad de la región, el déficit de vivienda en el año 2000 se evaluó en más de 50 millones de unidades, sobre una cantidad de viviendas existentes en el entorno de los 175 millones.

## **2. EL CRECIMIENTO URBANO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS DE LATINOAMÉRICA**

Países como Argentina, Chile, Uruguay y más recientemente Colombia están logrando atender la demanda de viviendas para prácticamente todos los niveles económicos, mediante la producción masiva y formal de viviendas libres o con alguna protección, sobre todo en las grandes áreas metropolitanas y grandes ciudades.

Tanto Argentina como Chile o Uruguay tienen una tradición de planeamiento urbano y metropolitano, a la cual se ha sumado Colombia, que les ha permitido afrontar el reto, aun cuando como suele suceder en los crecimientos masivos, con una calidad urbana relativa. Los fenómenos de ocupación de tierras de propiedad pública más habituales en Colombia, pero que alguna vez se produjeron también en Argentina, Chile o Uruguay ligados a fuertes crisis económicas, están paralizados y en muchos casos erradicados, al deberse a crisis económicas inusuales.



**SANTIAGO DE CHILE 2007**



**SANTIAGO DE CHILE 2015**



Figura 1: Imágenes correspondientes a crecimiento formal masivo. Fuente: *Google Earth*.

### 3. PRINCIPALES PROCESOS PROBLEMÁTICOS DEL CRECIMIENTO URBANO EN LATINOAMÉRICA

Sin embargo, parte importante de la región sufre serios problemas para satisfacer sus necesidades de desarrollo urbano, pudiendo distinguirse 4 tipos de procesos problemáticos, bastante generalizados, para su satisfacción:

- La **ocupación de suelos**.
- La **tugurización de edificaciones**.
- La **densificación**.
- Las **urbanizaciones privadas**.

La **ocupación de suelos** es un fenómeno que comparten algunos países de Latinoamérica con otros del sureste Asiático y de África.

Se trata normalmente del asentamiento de población sin recursos, inmigrante desde las zonas rurales.

Podría pensarse que se trata de la forma en la que la población sin recursos, de manera auto organizada, puede dotarse de suelo para luego auto construir su vivienda, observándolo hasta como un acto revolucionario o de justicia social.

Sin embargo, la realidad habitualmente es otra muy distinta.

Hay que partir de que, por ejemplo en Perú, la propiedad del suelo rural no cultivado es del estado, que puede asignársela a organismos públicos o empresas o sujetos privados para su utilización.

En realidad se trata de “ocupadores” profesionales y organizados, que una vez realizan la ocupación venden a los auténticos necesitados las parcelas ocupadas y corrompen a las autoridades, muchas veces regalándoles parcelas, para que estos legalicen la situación y a lo largo del tiempo con recursos públicos se las dote de agua potable y energía eléctrica.

En otros países, por ejemplo Méjico, en algunos casos son los propietarios de la tierra los que permiten o incitan la ocupación a cambio de dinero, esperando que luego y con recursos públicos se las dote de infraestructuras y entonces realizar urbanizaciones formales.

Los problemas de las ocupaciones son muchos:

- Se trata de suelos muy inadecuados para su transformación, por tener fuertes pendientes o estar a una cota que no es posible dotarlos de agua potable o con riesgos inasumibles.
- Están muy distanciados del centro de las ciudades, que es donde trabajan mayoritariamente los ocupantes, y disponen en el mejor de los casos de un transporte no legalizado de ínfima calidad.
- No tienen ningún tipo de equipamiento, dotación pública o espacio libre.
- Las edificaciones resultante son infraviviendas.
- Las condiciones sanitarias son inadmisibles.

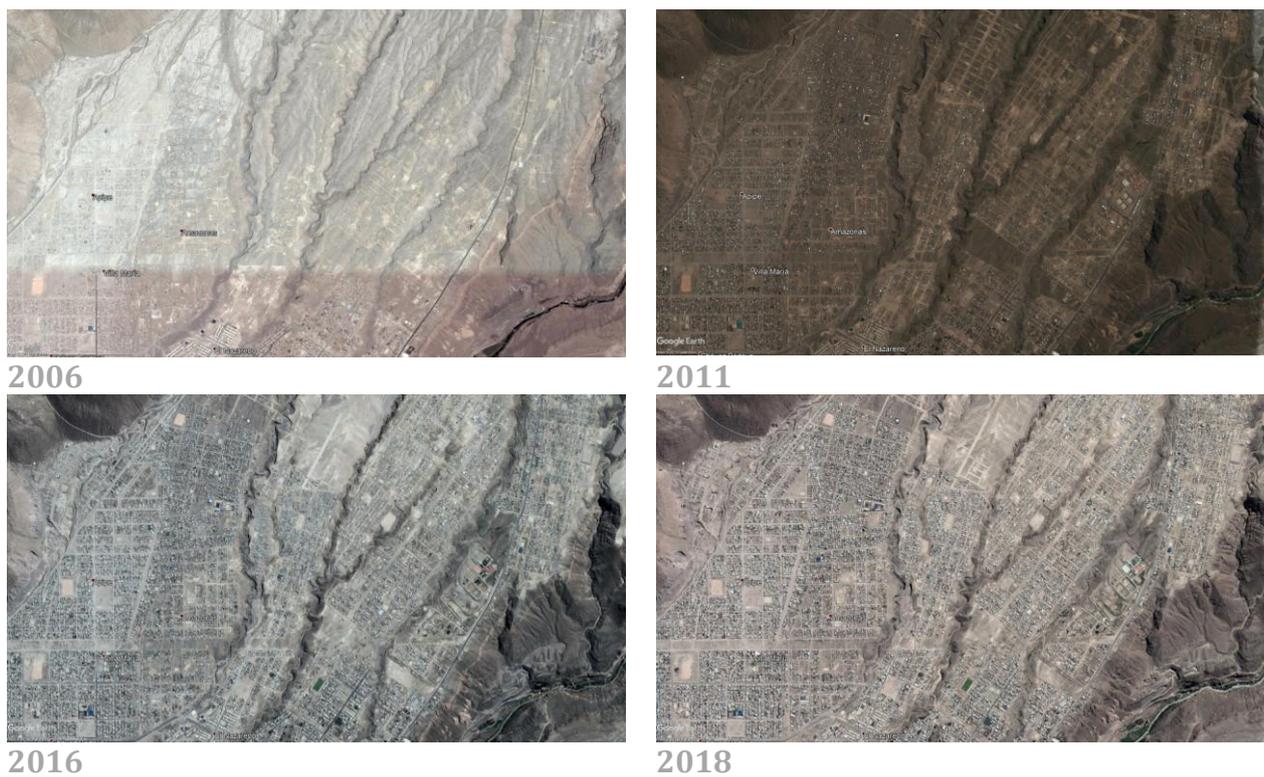
En determinados países se termina por legalizar la propiedad, pero es casi imposible que esas zonas pasen a ser parte normalizada de la ciudad y se doten de los servicios más básicos.

Como ejemplo, en Perú, hasta el año 2014, el organismo nacional encargado de la regularización de los suelos ocupados (COFOPRI) había entregado más de tres millones y medio de títulos de propiedad.

Las administraciones niegan que el fenómeno siga produciéndose, pero no es verdad, como puede observarse viendo las series de ortofotos que se incluyen a continuación (figura 2).

Sin perjuicio de lo anterior, existen algunas experiencias de cómo es posible asumir y mejorar el sistema. En la metrópolis de Trujillo, Perú, durante algunos años se realizó una experiencia denominada “ocupaciones guiadas”, consistente en que la administración local solicitaba y conseguía la concesión de tierras al estado, para posteriormente realizar su ordenación y adjudicar los lotes resultantes a personas sin recursos y sin propiedades (figura 3).

Aun cuando el resultado no deja de ser una ocupación, es decir, casi sin infraestructuras ni urbanización, pero con reservas para espacios libres, equipamientos y viales, con el tiempo si ha ido siendo posible su dotación e integración como un área urbana válida.



**Figura 2:** Imágenes correspondientes a ocupaciones en la zona de norte de Arequipa, Perú. Fuente: *Google Earth*.



**Figura 3:** Imagen aérea del programa de "ocupación guiada" en Trujillo, Perú. Fuente: *Google Earth*.

La **tugurización de edificaciones** es también un fenómeno bastante general en Latinoamérica y compartido con otras regiones del mundo.

Básicamente consiste en fragmentar en unidades residenciales mínimas, con servicios higiénicos compartidos, edificaciones existentes, normalmente en malas condiciones de conservación, para alquilarlas o venderlas.

El fenómeno se produce en los cascos históricos o sus aledaños sobre edificaciones normalmente protegidas, que no pueden ser demolidas.

Los usuarios suelen ser familias con pocos recursos, pero no sin ellos, que optan por vivir en unas condiciones miserables, pero en una posición central de las ciudades, lo que les permite usar menos el transporte y gozar de algunos equipamientos (colegios públicos, centros sanitarios públicos,...etc.)

En este caso los principales problemas son:

- Condiciones de vida insalubres.
- Arruinamiento progresivo de edificaciones con valores patrimoniales.
- Problemas de marginalidad y convivencia.
- Extensión progresiva de la marginalidad.

La ausencia de disciplina urbanística y la falta de recursos económicos de las administraciones imposibilitan acabar con esta práctica.

La **densificación** se trata de un proceso también bastante general en Latinoamérica y otras regiones del mundo.

Hay que partir de que normalmente las ciudades Latinoamericanas han tenido un crecimiento inicial de muy baja densidad, normalmente de viviendas unifamiliares. Así como que el importante incremento de población que han tenido, ha dado lugar a ciudades muy extensas.

También debe considerarse que el transporte público es un problema no resuelto en la mayor parte de la región, generando un caos de tráfico generalizado en las grandes ciudades, que incrementa exponencialmente los tiempos de desplazamiento. La población del extrarradio de las grandes ciudades puede tardar 2 o 3 horas en cada trayecto casa-trabajo o trabajo-casa.

El fenómeno consiste en la sustitución de edificaciones unifamiliares por edificaciones terciarias o residenciales que multiplican por 25 o 50 veces la densidad de edificación preexistente.

Los usuarios suelen ser parejas de alto nivel adquisitivo que prefieren vivir en edificios plurifamiliares a tener que realizar largos trayectos en coche.

El proceso no es intrínsecamente negativo, ya que desde el punto de vista ambiental la

reducción de los desplazamientos motorizados y el aumento de la densidad para facilitar la implantación de transporte público de alta capacidad son objetivos a perseguir.

Los problemas derivan de que la densificación no se produce mediante actuaciones urbanísticas integradas, sino mediante la sustitución parcela a parcela, dando lugar a:

- La falta de nuevos espacios libres o equipamientos y por tanto al empeoramiento de la calidad de vida.
- La destrucción del paisaje urbano, ya que no se sustituye el de unifamiliares por bloques o torres, sino que ambos conviven de forma inadecuada durante muchos años.
- La edificación resultante es inadecuada para el tamaño y características de las parcelas previas.



**Figura 4:** Procesos de densificación en el área central de Lima, Perú. Fuente: *Google Earth*.

Las **urbanizaciones privadas** tampoco son un fenómeno exclusivo de Latinoamérica, habiéndose importado el modelo de los Estados Unidos.

Inicialmente se trataba de urbanizaciones de viviendas unifamiliares aisladas, con equipamientos deportivos privados de alto nivel (campos de golf, hípica, polo,...etc.) destinada a la población con elevados recursos económicos. La privatización de la urbanización se justificaba en la falta de seguridad, cuando realmente se trataba de crear una comunidad homogénea de individuos con alto nivel de recursos.

En algunos países de la región, por ejemplo Méjico, el fenómeno pasó de ser exclusivo de las clases económicamente más favorecidas, a ser la forma normal de crecimiento urbano, también para las clases medias.

Se trata de la negación de los principios más básicos en los que se sustenta la ciudad y el orden territorial, pero también el propio concepto de sociedad urbana y ello por no mencionar sus efectos ambientales:

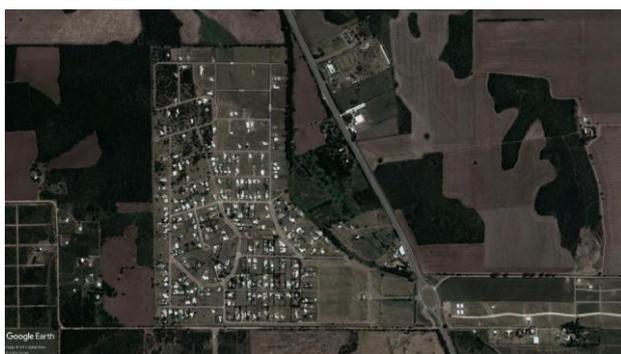
- Se produce la ruptura del orden territorial, conduciendo a difuminar las áreas urbanas que contaminan el espacio rural.
- Se busca intencionadamente la discontinuidad urbana y aun cuando en algún caso pueda producirse la contigüidad, las urbanizaciones son cerradas y sin la más mínima relación entre ellas.
- Segrega radicalmente el espacio urbano entre clases sociales.
- Segrega espacialmente las distintas funciones.
- Obliga a todos los desplazamientos en vehículo privado, imposibilitando la implantación de transporte público.
- Consolida la privatización de la enseñanza, la sanidad, los espacios deportivos y hasta de los espacios libres.
- Otro proceso parecido, aun cuando bastante menos grave, es la fragmentación de la ciudad continua por supuestas razones de seguridad. Consiste en la instalación de vallas y controles de seguridad rompiendo la continuidad del viario de nivel barrio y privatizando de hecho los espacios libres públicos. Se da con mucha frecuencia en los barrios de clase media-alta en las principales ciudades de Perú.



BUENOS AIRES



BUENOS AIRES



CÓRDOBA



MORELIA



MORELIA



MORELIA

Figura 5: Ejemplos de urbanizaciones privadas en diversos países de la región. Fuente: Google Earth.



2003



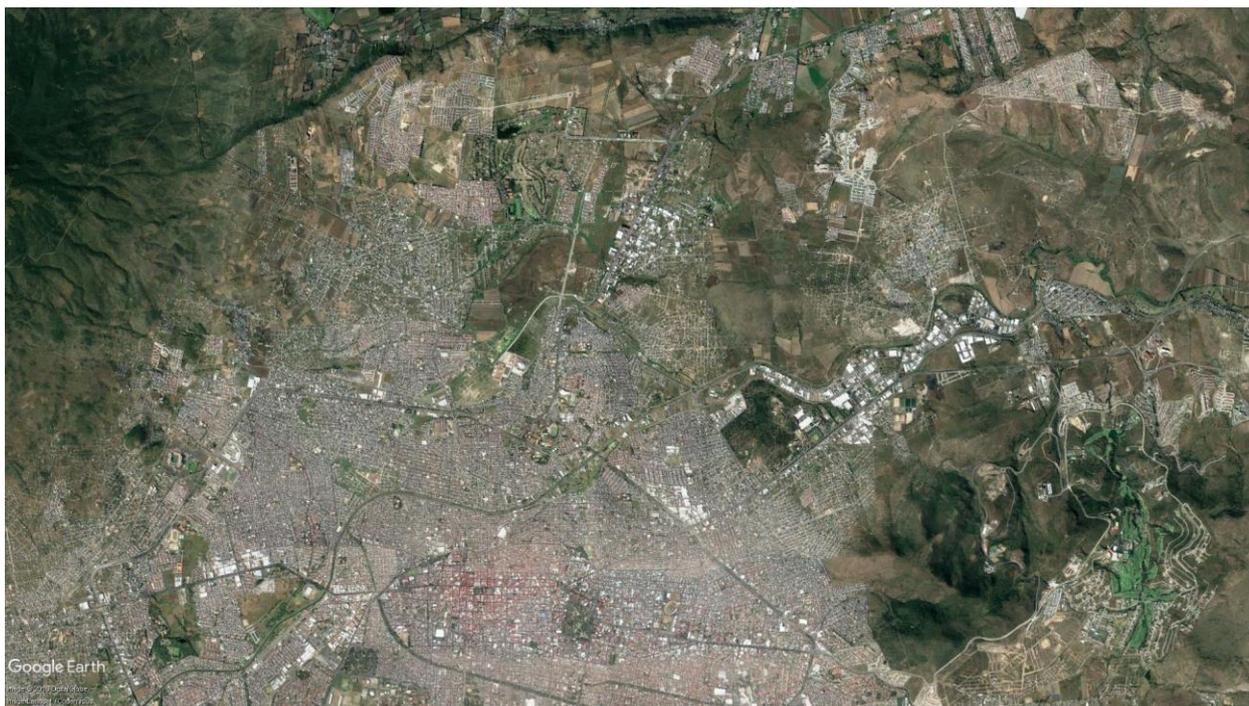
2011



2015



2017



**MORELIA EN 2017**

**Figura 6:** La progresiva ruptura del concepto de ciudad mediante el crecimiento urbano con urbanizaciones privadas. Morelia, México. Fuente: *Google Earth*.

#### **4.ALGUNAS CONCLUSIONES**

En Latinoamérica, a diferencia de Europa u otras regiones desarrolladas, existe un gravísimo problema de demanda de viviendas y un enorme déficit estructural que precisa de su satisfacción. El planteamiento de las regiones desarrolladas del “crecimiento cero”, allí carece de sentido. El crecimiento urbano es una necesidad incuestionable.

Como se ha visto también, en Latinoamérica hay países que, con mayor o menor éxito, están siendo capaces de resolver el problema del crecimiento urbano para satisfacer la enorme demanda de viviendas (Argentina, Chile, Colombia o Uruguay).

Las características comunes de estos países son:

- Tener un mayor nivel de desarrollo, con un nivel de vida más alto y una mayor renta per cápita.
- Tener una tradición planeamiento o haberse incorporado a ella recientemente, pero con bases bastante sólidas (el caso de Colombia).
- Tener tradicionalmente o estar implementando en la actualidad una importante clase media-media, cuyo voto empieza a ser decisivo para cualquier elección y para la que la resolución del problema de la vivienda es básico.

Por el contrario, existe otro grupo de países (Bolivia, Ecuador, Méjico, Perú,...etc.) que no está siendo capaz de resolver un crecimiento urbano sostenible y para todos los niveles sociales. Del análisis realizado a las distintas formas de crecimiento que se están produciendo en estos países, se pueden obtener algunas conclusiones:

- Los diferentes fenómenos señalados como formas de resolución de la demanda de crecimiento urbano responden a los recursos económicos de las distintas clases socioeconómicas: sin recursos (ocupaciones), con recursos escasos (tugurización), con recursos elevados (densificación) y muy elevados (urbanizaciones privadas).
- Las diferentes formas de crecimiento son el reflejo de la fragmentación social existente, que se traduce en una radical fragmentación del espacio urbano por clases sociales.
- Frente a lo que ocurre en los países desarrollados, la inexistencia de una clase media suficientemente amplia da como resultado que no exista una forma de crecimiento urbano para ella.

Sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, es indudable que el grupo de países de referencia está en vías de desarrollo y uno de los resultados más inmediatos de ese incipiente desarrollo es el nacimiento-crecimiento de la clase media, por lo que necesitan afrontar a corto plazo la forma de resolver como alojar a sus miembros. Los problemas provienen de los siguientes factores:

- No existe voluntad política para resolver los problemas o lo que es peor, políticamente ni siquiera se consideran problemas, simplemente no existen. El caso de las ocupaciones o de la tugurización es simplemente inexistente para la administración, excepto para la captación de los votos.
- La legislación territorial y urbanística, en general, es muy deficiente e incompleta. Los sistemas de planeamiento son muy básicos, faltando los instrumentos para el control del desarrollo urbano.
- En general no existe la planificación territorial, sino que el planeamiento urbanístico (a escalas entre 1:50.000 y 1:100.000) se extiende sobre varios distritos, con una mínima participación de los alcaldes y en la mayoría de los casos sin desarrollo posterior.
- En algunos países no existe tradición de planeamiento y en otros, la que existía, se ha desmontado al considerar que la planificación es enemiga de la libertad de mercado.
- En ninguno de los países existe regulación, medios o tradición para la gestión urbanística.

Por no ser demasiado pesimista, lo cierto es que los países en vías de desarrollo que forman este grupo, impulsados por los organismos supranacionales (BIE y NNUU) y por las cooperaciones de los estados desarrollados, están tomando conciencia del problema y tratando de afrontarlo, aun cuando a un ritmo excesivamente lento para una demanda que no se detiene.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. GOBIERNO DE CHILE (2014). Hacia una nueva política urbana. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades sustentables y calidad de vida.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. GOBIERNO DE PERÚ (2006). Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Lineamientos de Política de Desarrollo Urbano 2006-2015.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO. GOBIERNO DE PERÚ (2011). Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. GOBIERNO DE ARGENTINA (2016). Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. GOBIERNO DE ARGENTINA (2011). Plan Estratégico Territorial. Argentina Urbana. Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Urbanización.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. GOBIERNO DE ARGENTINA (2008). Plan Estratégico Territorial. Avance.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA, GOBIERNO DE ESPAÑA (2010). Las “Tomas” de tierras urbanas en Latinoamérica hoy.

ONU-HÁBITAT (2012). Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004). Perspectivas del medio ambiente urbano en América Latina y El Caribe.

## **CAPÍTULO VI**

# **DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ANDALUZA**

***Teresa Román Pereira.***

*Arquitecta por la Universidad de Sevilla*

*Subdirectora de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y  
Sostenibilidad Urbana. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio  
de la Junta de Andalucía, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Arquitecta de formación y habiendo cursado la carrera profesional entre los años 1999 y 2005 , casi toda su carrera profesional la ha desarrollado al servicio de la Administración Pública. Comienza trabajando en la administración local durante los años 2005 a 2008 e ingresa en la administración de la Junta de Andalucía en el año 2009 como inspectora de ordenación del territorio y urbanismo, previo un paso fugaz por un consocio provincial como técnico urbanista. Durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2015 ocupó el puesto de Jefe de Servicio de Urbanismo en la Delegación Territorial de Sevilla de la Junta de Andalucía. Ocupa desde el año 2015 el puesto de Subdirectora de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana.

## RESUMEN

El artículo tiene como objeto dar una visión global del desarrollo y situación actual de la ordenación del territorio en Andalucía. Para ello se parte de una introducción que contextualiza el inicio y objetivos de la planificación territorial andaluza. Seguidamente se realiza un breve repaso de todos los instrumentos de planificación contemplados en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, explicando resumidamente el cometido y desarrollo de cada uno de ellos para pasar a estudiar las aportaciones realizadas por la planificación territorial en el desarrollo de la región, tales como la consolidación del modelo de ciudad compacta, la creación de un sistema de espacios libres de carácter supramunicipal, el establecimiento de determinaciones para la conservación y puesta en valor del patrimonio histórico-cultural y la ordenación, gestión y conservación del paisaje. Por último, se realiza un análisis de aquellas cuestiones que aún no han sido superadas por la planificación planteándolas como los retos a superar en el futuro por la ordenación del territorio y que se circunscriben a la debilidad de la disciplina como política transversal, a las relaciones con la administración local y a la gestión de las actuaciones previstas en la planificación territorial y asignación de responsabilidades para su ejecución.

## ABSTRACT

The aim of the article is to give a global vision of the development and current situation of the planning of the territory in andalusia. For this, we start with an introduction that contextualizes the beginning and objectives of the andalusian territorial planning. Next, a brief review of all the planning instruments contemplated in the law of territorial planning of andalusia is made, explaining briefly the role and development of each one of them to go on to study the contributions made by the territorial planning in the development of the region, such as the consolidation of the compact city model, the creation of a system of free spaces of supra-municipal character, the establishment of determinations for the conservation and enhancement of the historical-cultural heritage and the management, management and conservation of the landscape. Finally, an analysis is made of those issues that have not yet been overcome by planning as the challenges to be overcome in the future for the planning of the territory and that are

## PALABRAS CLAVE

- Ordenación
- Territorio
- Planificación

## KEYWORDS

- Management
- Territory
- Planning

limited to the weakness of the discipline as a transversal policy, to the relations with the local administration and the management of the planned actions in the territorial planning and assignment of responsibilities for its execution.

## 1.INTRODUCCIÓN

Los primeros pasos en la ordenación del territorio en España surgen vinculados al desarrollo regional e incluso a la planificación socioeconómica de los años 50, estando ligada su concepción como tal al nacimiento del estado de las autonomías en 1978 como función pública competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, es decir, ejercen esta competencia con potestades plenas, esto es, legislativa, reglamentaria y de ejecución, conforme al reparto competencial establecido en la Constitución de 1978 y los respectivos Estatutos de Autonomía. Con este término se incorpora a dichos Estatutos de Autonomía pero sin un contenido preciso, se trata pues de una disciplina joven, aunque esta juventud, como veremos en el desarrollo del artículo, no viene dada tanto por su edad, sino por la imprecisión histórica del término y de sus límites. Son las leyes autonómicas y sobre todo la jurisprudencia, las que la han ido acotando el término y logrando grandes avances en la materia restando no obstante cuestiones, aún sin resolver. El término ha ido acotándose con el tiempo, así el Tribunal Constitucional hace la siguiente descripción (STC 149/1991 con motivo de la Ley de Costas): “La ordenación del territorio es más una política que una concreta técnica, y una política, además, de enorme amplitud. Esa enorme amplitud de su ámbito propio 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 el mejor uso de los recursos y el equilibrio territorial.”

La ordenación del territorio es pues una política pública con un marcado carácter transversal que se concreta en una planificación física a escalas regional y subregional, constituyendo una escala intermedia entre el municipio y el Estado. Tiene como objetivo principal la coordinación de las diferentes políticas que inciden sobre el territorio así como las políticas urbanísticas municipales. Centra su campo de actuación en la ordenación física de ámbito supramunicipal, cumpliendo así tres funciones básicas:

1. Establece un modelo territorial, adoptando determinaciones sobre la estructura de los asentamientos, las infraestructuras y equipamientos supramunicipales, la protección del territorio y los riesgos, etc.
2. Armoniza la incidencia territorial de las políticas sectoriales, de forma que aunque integra la mayoría de sus previsiones, el modelo territorial sirve de marco para la programación y desarrollo de las mismas.
3. Adopta determinaciones con incidencia urbanística, que deben ser respetadas e incorporadas por los Planes Generales municipales.

Se instrumentaliza a través de la planificación, siendo su principal, pero no único instrumento, los planes de ordenación del territorio a escala subregional y regional.

## **2.EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA**

Andalucía, al igual que la mayoría de las CC.AA. optó, no tanto por un desarrollo programático, sino por una “ley de instrumentos”, integrada por planes de ordenación el territorio (a escala regional y subregional) y unos mecanismos de coordinación con las políticas sectoriales. Sin embargo, pese a que la legislación en materia de ordenación del territorio es del año 1994, el desarrollo y la implementación de la planificación territorial no ha logrado aún consolidarse en gran parte por la complejidad y multitud de variables que ello conlleva. A ello se une que con la planificación territorial se invierte el proceso de planificación tradicional que, frente a lo que la lógica impone, ha sido al revés: “de la ciudad al territorio y de lo sectorial a lo horizontal”, de ahí que cuando nace la planificación territorial la planificación urbana ya ha adquirido un cierto grado de consolidación (la sociedad es mucho más sensible a lo “urbano” que a lo “territorial”), y la planificación sectorial ha adquirido una cierta madurez, siendo difícil el encaje de esta “nueva” disciplina que se impone y/o ha de conciliarse con lo urbano y con lo sectorial.

En Andalucía contamos con una Ley de Ordenación del Territorio que establece una planificación en cascada, al igual que lo hace el planeamiento urbanístico, a través de los siguientes instrumentos:

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Es un instrumento de planificación y ordenación integral que establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz y que actúa como el marco de referencia territorial para los planes de ámbito subregional y para las actuaciones que influyan en la ordenación del territorio, así como para la acción pública en general. El gran propósito del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía es contribuir a un desarrollo territorial sostenible, cohesionado y competitivo de nuestra región. En este sentido, entre sus objetivos destacan:
- Fomentar un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada.
- Activar el potencial de desarrollo y mejorar la competitividad de las diferentes partes del territorio de Andalucía.
- Mejorar los niveles de cooperación territorial a través de acciones conjuntas en forma de redes de cooperación.
- El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. El Plan de Protección del Corredor del Litoral completa a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en la zona costera mediante medidas que evitan la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y los costeros; que favorecen la biodiversidad a través de la continuidad de ambos, y que armonizan la regulación del Suelo No Urbanizable en los municipios costeros. Ha sido el último instrumento que se

ha incorporado a la planificación territorial andaluza, mediante el Decreto-Ley 5/2012, de medidas urgentes . No obstante, aunque fue aprobado mediante Consejo de Gobierno mediante el Decreto 141/2015 de 26 de mayo, ha sido anulado como consecuencia de un defecto formal en su tramitación mediante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 17 de septiembre de 2017, por lo que actualmente no contamos con este instrumento.

- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Estos planes se encargan de establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito. De esta forma se convierten en el 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. El ámbito territorial de cada Plan subregional se define por su homogeneidad física y funcional, así como por presentar problemas y oportunidades comunes en relación con el desarrollo económico y la gestión de sus recursos patrimoniales.

A continuación, y pese a que todos los instrumentos son merecedores de una especial atención, dada la extensión que conllevaría entrar en describir las particularidades de cada uno de ellos, me centraré en trasladar las cuestiones más relevantes o polémicas que considero necesarias para entender la procedencia y la trascendencia de la planificación territorial.

## **2.1.El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

Como ya he descrito, este instrumento establece el modelo territorial de Andalucía, mediante la definición de un sistema de ciudades, un sistema de articulación regional, un sistema de protección territorial y una zonificación. Se trata de un instrumento que estudia la totalidad del territorio andaluz abordando la diversidad y complejidad del mismo, desde la puesta en valor de cada una de las diferentes realidades que nos encontramos, lo que lo hace un instrumento de gran trascendencia para entender la planificación territorial.

No obstante, dicha valía ha quedado ensombrecida, reduciéndose el instrumento a una lectura simplista, tras añadir al mismo con carácter normativo en trámite parlamentario de la Norma 45 del texto. Con la incorporación de dicha disposición se le pretendió otorgar rango normativo al documento para que éste no quedara en meras directrices y recomendaciones sino que estableciera unos parámetros normativos aplicables al planeamiento urbanístico, entendiendo que ello favorecería la consecución de los objetivos propuestos por la planificación territorial, como era la reconducción del modelo territorial andaluz hacia un modelo sostenible ambientalmente, cohesionado socialmente y equilibrado territorialmente, frente a los crecimientos indiscriminados y aislados que se venían dando por toda la geografía andaluza hasta el año 2006, acentuándose en las áreas del litoral.

Así, la regulación establecida en la Norma 45 limita, con carácter objetivo, los crecimientos que puedan plantear los planeamientos urbanísticos de forma que “no se pueden proponer

crecimientos urbanos-en los primeros ocho años de vigencia del Plan General- cuyo techo poblacional supere el 30% de la población existente en el municipio y cuya extensión superficial sea mayor al 40% de la superficie del suelo urbano.”

Sin embargo, pese a la bondad con la que nace el precepto, éste generó una gran controversia fundamentada en tres grandes motivos:

- En la vulneración de la autonomía local con los límites impuestos a los instrumentos de planeamiento general, habiéndose pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía recogiendo, en sus Sentencias 5119/2010 y 5120/2010 de 23 de diciembre, que “la ordenación del territorio, competencia propia de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 148.3 de la Constitución, y que ha tenido desarrollo legislativo autonómico por Ley 1/1994 y Ley 7/2002, permite que, al amparo de esta competencia, la intervención de la Administración Autónoma en esferas de competencia compartida con la Administración Local, si se hace dentro del marco de la norma, como se ha visto en fundamentos jurídicos precedentes, no pueda considerarse, a priori, como contraria a la autonomía local.
- En la capacidad jurídica de la planificación territorial para vincular directamente al planeamiento urbanístico, en tanto que se trata de un instrumento estratégico a nivel regional, que supuso un debate similar al anterior. A este respecto la Sala reconoce la naturaleza normativa y reglamentaria del Plan, vinculándolo jerárquicamente a la LOTA, estando ya asumida y aceptada la vinculación que establece el planeamiento territorial sobre el general en tanto que el POTA es una planificación que emana de una Ley jerárquicamente superior como lo es la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, y que, consecuentemente, vincula a los instrumentos de planificación que responden a menor nivel jerárquico como son los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, los Planes con incidencia en la ordenación del territorio y los Planes Generales de Ordenación Urbanística.
- En un excesivo intervencionismo público frente a la actividad planificadora por parte de promotores y agentes inmobiliarios, que vieron limitada su capacidad de negocio basada en las posibilidades que del planeamiento urbanístico.

A estos tres grandes focos de polémicas fundamentados en el objetivo esencial de la disposición se une que la norma suponía una aplicación generalizada a todos los municipios independientemente de su tamaño poblacional o físico, sin contemplar elementos diferenciadores que posibilitaran crecimientos superiores, como pudieran ser las de los municipios marcados por el turismo. Esta generalización puso de manifiesto de forma casi inmediata la necesidad de matizar o particularizar algunas situaciones en tanto que en determinados casos la aplicación de la norma inviabilizaba cualquier crecimiento, como era el caso de municipios pequeños.

Así, vistas las consecuencias de la aplicación práctica de la norma, la Administración Autónoma ha intentado mantener el sentido de la misma estableciendo matices y aclaraciones que compatibilicen su aplicación real con la consecución de un objetivo

caracterizado por la ausencia de crecimientos aislados e indiscriminados, y que respondan a demandas reales de crecimiento en el planeamiento urbanístico. Para ello se han elaborado varias Instrucciones que pivotan sobre los criterios de cómputos de crecimientos y mediante el Decreto 11/2008, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, se dispusieron excepciones a los parámetros establecidos por la Norma 45, intentando con ello que dicha norma no impida un desarrollo racional a la par que milite crecimientos insostenibles.

Transcurridos más de diez años de vigencia del POTA, y dado que ha coincidido gran parte de este espacio temporal con la crisis económica, es difícil concluir sobre la operatividad del mismo, pero en mi opinión la existencia de criterios objetivos para lograr el modelo territorial buscado se torna en algo esencial en un campo en el que son muchos los intereses contrapuestos y en el que la administración ha de sentar las bases del juego de los crecimientos, velando por un desarrollo sostenible que pondere los intereses económicos, ambientales y sociales, que es en definitiva lo que hace la planificación territorial.

## **2.2.Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional**

Estos planes, al igual que el POTA pero circunscritos a ámbitos concretos, adoptan determinaciones en relación a tres grandes bloques de contenidos:

- La estructura del territorio y los sistemas de articulación, que establece determinaciones relativas al sistema de asentamientos, al sistema de comunicaciones y transportes y al sistema de espacios libres y de equipamientos de interés territorial.
- La ordenación de usos en el territorio, estableciendo determinaciones respecto a los mismos, que dependerán del ámbito territorial a ordenar.
- Sistema de protección territorial, en el que se establecen las zonas de valores ambientales, territoriales y/o paisajísticos y su regulación de usos, así como determinaciones relativas a la protección frente a riesgos naturales.

Los planes de ordenación del territorio son vinculantes para el planeamiento urbanístico y los planes con incidencia en la ordenación del territorio, que son planes que desarrollan políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma.

Esta vinculación tiene distinto alcance, en función del tipo de determinaciones, lo que favorece la cooperación y coordinación administrativa:

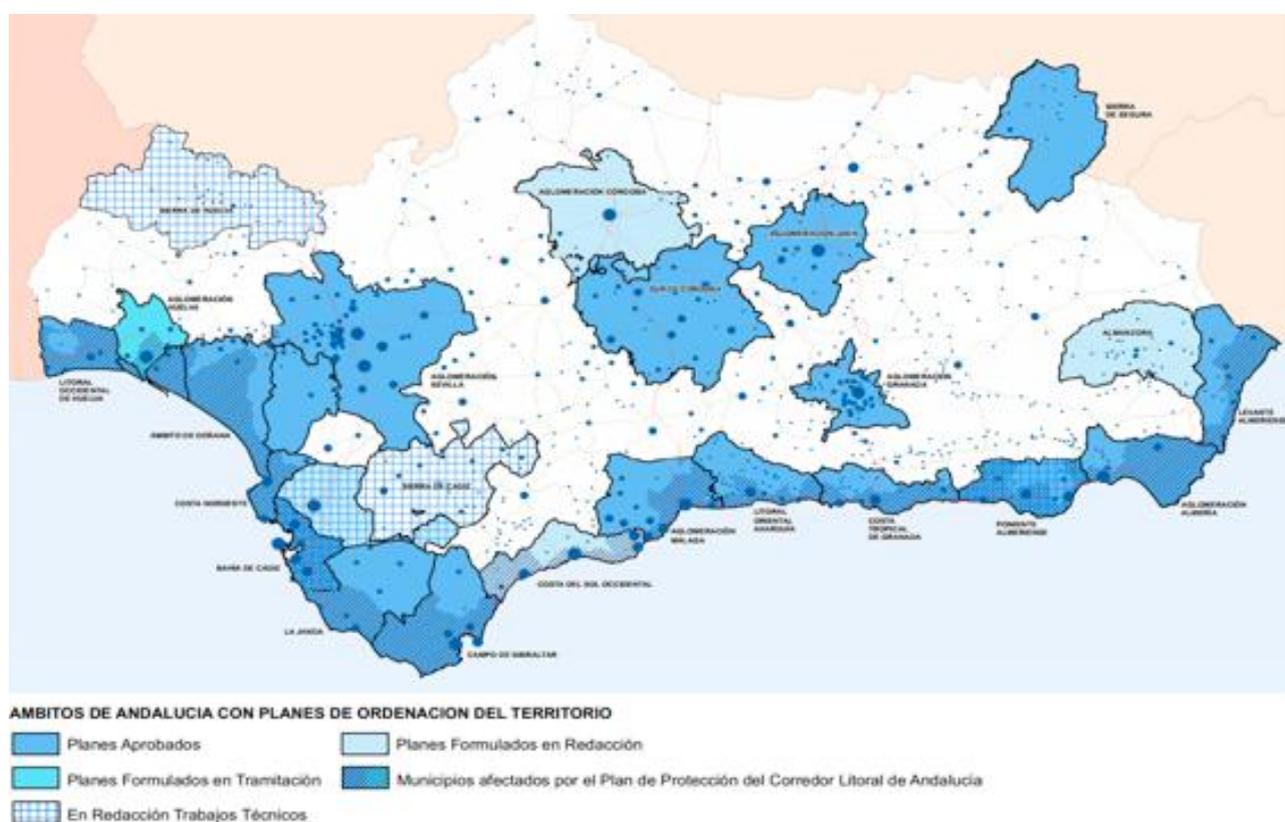
- Normas, de aplicación directa que obligan tanto a las Administraciones como los particulares desde el mismo momento de la aprobación de los planes en los suelos urbanizables y no urbanizables.
- Directrices, son determinaciones en cuanto a sus fines. Los órganos competentes de las administraciones públicas a quienes correspondan su aplicación deberán establecer las

medidas concretas para la consecución de dichos fines, pero dejando margen para su implementación.

- Recomendaciones, son determinaciones de carácter indicativo, de las que las Administraciones pueden apartarse pero justificando las causas.

En Andalucía, la planificación territorial se ha centrado hasta ahora en las principales áreas urbanas (áreas metropolitanas y el litoral), a través de un proceso de planeamiento que tiene ya 20 años. Los 17 planes subregionales aprobados y vigentes cubren el 80% de la población.

Por tanto, los próximos años vendrán marcados por la actualización y revisión de estos planes y por su extensión a otras áreas del interior de Andalucía (ciudades medias y ámbitos rurales), desde una concepción más integradora con otros ámbitos de planificación (ambiental, económico o de desarrollo rural).



**Figura 1:** Estado actual de la planificación territorial andaluza. Secretaría General Ordenación Territorio Junta de Andalucía.

De los 17 planes vigentes podemos distinguir dos grupos, el constituido por los planes subregionales aprobados antes de la entrada en vigor del POTA y el segundo por los posteriores al documento de planificación regional.

El primero de ellos lo conforman siete planes vigentes (eran ocho pero el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental fue anulado por Sentencia Judicial en el año 2015), y se caracterizan por contener orientaciones más centradas en cada caso concreto y soluciones dispares. Cuentan con una gran heterogeneidad entre ellos, como consecuencia de lo novedoso del instrumento y de las diferentes formas en las que se puede orientar la planificación. Poco a poco se ha ido convergiendo hacia soluciones que responden a una sistematicidad de criterios. Estos planes tienden a contener un nivel de detalle propio de la planificación urbanística no habiendo asumido aún la dimensión territorial, estableciendo con carácter de norma de aplicación directa la organización funcional del sistema de asentamientos y del sistema de comunicaciones y transportes. Destacan por el grado de pormenorización los Planes de la Aglomeración Urbana de Granada y el de Bahía de Cádiz.

Ámbito planificación	Población 2010	Nº de municipios	Superficie (km <sup>2</sup> )
Aglomeración urbana de Granada	517.923	32	859,3
Poniente de Almería	248.079	9	969,7
Sierra de Segura (Jaén)	26.649	13	1.932,7
Ámbito de Doñana	125.401	13	2.736,4
Bahía de Cádiz	430.276	5	606,1
Costa del Sol Oc. Málaga	379.334	9	941,5
Litoral Occidental Huelva	105.763	7	732,1
Litoral Or.iental-Axarquía (Málaga)	165.224	29	986
<b>TOTAL</b>	<b>1.998.649</b>	<b>117</b>	<b>9.763,8</b>

**Figura 2:** Planificación territorial aprobada antes del POTA. Secretaría General Ordenación Territorio Junta de Andalucía

El segundo grupo está integrado por diez planes, aprobados entre los años 2009 y 2014, en los que se alcanza mayor madurez, contando con una mayor sistematización en su contenido hasta configurar un modelo de plan cuyas determinaciones cuentan con cierta equivalencia. Así, todos contienen un bloque estructural formado por: la organización y funcionalidad del sistema de asentamientos, el sistema de comunicaciones y transportes, la red de espacios libres y otras infraestructuras básicas. Contienen determinaciones de menor detalle en la definición del Modelo Territorial y predominan las Directrices frente a Normas de aplicación directa.

Ámbito planificación	Población 2010	Nº de municipios	Superficie (km <sup>2</sup> )
Costa de Almería	90.325	11	1.198,8
glomeración urbana de Sevilla	1.508.605	46	4.912,3
glomeración urbana de Málaga	871.491	13	1.332,1
Costa Noroeste de Cádiz	121.201	4	360,7
La Janda	87.380	7	1.536,9
glomeración urbana de Almería	251.780	9	1.158,9
Alcornoque de Gibraltar	264.620	7	1.528,6
Costa Tropical de Granada	127.613	17	786,7
Costa de Córdoba	275.443	31	3.440,1
glomeración urbana de Jaén	222.191	15	1.761,2
<b>TOTAL</b>	<b>3.820.649</b>	<b>160</b>	<b>18.016,3</b>

Figura 3: Planificación territorial aprobada después del POTA. Secretaría General Ordenación Territorio Junta de Andalucía

### 2.3. El sistema de asentamientos en la planificación subregional. Las Áreas de Oportunidad

Dado que el objetivo de estas Jornadas es el estudio sobre los nuevos crecimientos de las áreas urbanas, realizaré una breve reseña sobre las determinaciones de la planificación territorial en relación a los crecimientos.

Como ya hemos visto, el POTA supone un punto y aparte para la previsión de crecimientos en el planeamiento urbanístico en tanto que éste ha de ajustarse a la limitación prevista en la planificación territorial, pero también supuso un giro en la concepción y forma de abordar el sistema de asentamientos en la planificación subregional puesto que deja sentadas las bases para la regulación y cuantificación de dichos crecimientos. Ésto se acentuó en los centros regionales y las áreas del litoral, ámbitos en los que el planeamiento municipal tendía a clasificar suelo muy por encima de las previsiones del crecimiento natural de los municipios, respondiendo a una demanda basada en el negocio inmobiliario.

La planificación territorial parte de la asunción de los suelos ya clasificados como urbanos y urbanizables y, aunque aporta directrices y recomendaciones sobre los nuevos crecimientos, centra sus determinaciones en el suelo no urbanizable. En este sentido ha habido una evolución de la planificación en tanto que los planes más recientes sólo asumen como parte del sistema de asentamientos consolidado el suelo urbanizable ordenado, como es el caso de los planes de la Costa Noroeste de Cádiz, La Janda y la Costa Tropical de Granada, no contemplando el suelo urbanizable sectorizado como parte del sistema de asentamientos existente en el territorio.

En todos los planes, dada la vinculación que establece el POTA respecto a los mismos, se apuesta por el modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, estableciendo a modo de directriz que los nuevos crecimientos deberán ser contiguos a los suelos ya clasificados y que en ellos deben buscarse tejidos polifuncionales, regulándose en algunos casos excepciones y condiciones para la clasificación de suelo desvinculada de los núcleos urbanos existentes.

En este sentido merecen mención aparte las denominadas áreas de oportunidad contempladas en los planes subregionales posteriores al POTA que supusieron unas soluciones novedosas pero no exentas de polémica. Se conciben, a nivel teórico, como unos desarrollos urbanísticos de carácter supramunicipal destinados a alcanzar los objetivos de la planificación subregional mediante la contribución a la recualificación territorial y la mejora de la organización y estructuración interna del ámbito de planificación, pudiendo tener por objetivo el desarrollo de suelos residenciales, productivos, terciarios, etc y son vinculantes para el planeamiento urbanístico. Se conciben como casos excepcionales y están legitimadas porque la previsión de las áreas de oportunidad por el propio POTS supone que la decisión de cada una de estas áreas es el resultado de un proceso de planificación pública, reglado y con participación institucional y pública, y, a su vez, fruto de un proceso en el que, estas decisiones se han ponderado y compatibilizado, desde el punto de vista del interés supramunicipal y, por tanto, del interés general, con el conjunto de los restantes objetivos y previsiones de cada POT.

Se adjunta seguidamente un listado en el que se identifican el número de áreas de oportunidad contempladas en los planes subregionales, alcanzándose un total de 139, siendo el caso del Plan de Ordenación del Territorio de Sevilla el más llamativo en tanto que contempla el desarrollo de 69 áreas de oportunidad.

- Levante de Almería. Decreto 26/2009: 8
- Aglomeración urbana de Sevilla. Decreto 267/2009: 69
- Aglomeración urbana de Málaga. Decreto 308/2009: 23
- Costa Noroeste de Cádiz. Decreto 25/2011: 2
- La Janda. Decreto 358/2011: 17 áreas
- Aglomeración Urbana Almería. Decreto 351/2011: 4
- Campo de Gibraltar. Decreto 370/2011:3
- Costa Tropical de Granada. Decreto 369/201:3
- Sur de Córdoba Decreto 3/2012:8

- Aglomeración Urbana de Jaén. Decreto 124/2014: 4

TOTAL : 136

La polémica en torno a las mismas se suscita esencialmente por el hecho de que para dichos ámbitos exista flexibilidad en relación a la limitación establecida por la Norma 45 del POTA y respecto a la exigencia de que los nuevos desarrollos urbanos tengan que ser colindantes con los suelos urbanos y urbanizables existentes. Como ejemplo de ello, el art. 16 de la normativa del POTS de la Aglomeración Urbana de Sevilla fija como directriz que en sus Áreas de Oportunidad, que pueden ser de carácter empresarial, logístico, terciario o residencial, la clasificación como urbanizables de los suelos incluidos en dichas áreas no computará a los efectos de las determinaciones sobre el dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidos en la Norma 45.4a del POTA. Otro ejemplo es el art.12 de la normativa POTS del Levante Almeriense de 2009, el cuál marca la directriz de que los instrumentos de planeamiento urbanístico general evitarán la formación de nuevos núcleos de población mediante la localización de los nuevos desarrollos urbanos colindantes con los suelos urbanos o urbanizables existentes, con la excepción de las Áreas y Zonas de Reserva para actividades de interés supramunicipal, definidas en el art. 35 del Plan y que se refieren a usos residenciales y turísticos y a usos de tipo logístico, industrial y terciario.

Esta flexibilización ha sido motivo de recursos contenciosos-administrativos de casi todos los planes que recogen esas denominadas áreas de oportunidad, en los que se alegaba que posibilitar el desarrollo de esos suelos respondía más al establecimiento de una vía para incumplir la limitación de crecimientos del POTA demandada por los Ayuntamientos y promotores inmobiliarios que a la necesidad real o interés supramunicipal al que supuestamente daban respuesta. Dichos recursos no han sido estimados por los tribunales, a excepción del caso de la STS 1129/2016, de 14 de marzo, sobre el POT de la Janda en Cádiz, en la que el TS considera que la norma 45.4 es vinculante para los POTs, según lo recogido en el artículo 21 del POTA y que, según la referida norma 45, los POTs pueden establecer criterios específicos para cada ámbito pero siempre dentro de los límites generales establecidos. Se añade que, el excluir directamente del cómputo las áreas de oportunidad no supone establecer un criterio específico, sino, simplemente, incumplir la norma 45.4 del POTA.

La realidad es que, transcurridos unos años, el desarrollo de dichas áreas ha sido nulo y la situación ha cambiado hasta tal punto que aquellos ayuntamientos que en el momento de elaboración del plan defendieron la importancia y trascendencia de un área de oportunidad en su término municipal a día de hoy piden a la administración autonómica la posibilidad de revisión y eliminación de dicha área en tanto que tienen bloqueados esos suelos para implantar cualquier otra actividad en los mismos.

#### **2.4.El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía**

Este plan, a caballo entre el POTA y los POTs se creó mediante el Decreto-Ley 5/2012 con el *"objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esta zona, de forma que se*

*garantice la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y mantener libres de urbanización los espacios no edificadas que no sean necesarios para la normal expansión de nuestros pueblos y ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio".* El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía parte, pues, del principio de considerar la franja litoral de 500 metros desde el DPMT como recurso territorial de interés general, cuya protección y preservación aportará valor añadido a una oferta turística de mayor calidad. Y por ello tiene como objetivo esencial compatibilizar la protección y preservación de la urbanización de los espacios libres de edificación con el desarrollo sostenible de los espacios costeros.

Se trata de un Plan que complementa las medidas de protección del litoral del planeamiento subregional vigente, y sienta las bases de un modelo de crecimiento de los núcleos existentes que no prosiga el proceso de colonización extensivo con usos edificatorios de la franja litoral de 500 metros colindante con el DPMT, centrando su atención en un territorio muy concreto, la Zona de Influencia del litoral, e interviene a una escala de detalle con el objetivo de preservar de la urbanización los terrenos libres de edificación que disponen de valores naturales o paisajísticos relevantes o cumplen determinadas funciones territoriales de interés general. El Plan tiene como objetivo proteger esencialmente la franja costera (los primeros 500 metros), preservando de la urbanización los terrenos con valores singulares y evitando así la pérdida de identidad de este territorio.

Actualmente, tal y como se ha mencionado, se encuentra anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 17 de septiembre de 2017, teniendo, no obstante, la obligación la administración autonómica de volver a tramitarlo, en tanto que es una figura contemplada en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

### **3. APORTACIONES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ANDALUZA**

El apartado anterior pone de manifiesto la evolución y experiencia de la comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio, lo que legitima una reflexión sobre las principales aportaciones de la planificación territorial. Así, el presente y futuro de la Ordenación del Territorio radica en la importancia que cobra hoy día la calidad del territorio como activo económico de primer orden. Andalucía es en este sentido una región privilegiada, dada la variedad y complejidad de su territorio, de ahí la importancia de contar con una planificación que contemple una visión integral del territorio desde las diferentes realidades que recorren el territorio andaluz.

La Ordenación del Territorio vela para que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí, de modo que a largo plazo se consolide un modelo de utilización racional del territorio, en el que se cumplan tanto los objetivos de la sostenibilidad y cohesión como el objetivo de la mejora de la competitividad, identificando y movilizándolo a tal efecto los recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en cada momento en las diferentes partes de un territorio.

Esta materia plantea un modelo de planificación global y omnicomprensivo frente a la ordenación territorial dada de un lado por el planeamiento urbanístico y de otro por la planificación sectorial, cuyas principales aportaciones podrían resumirse en:

**1) La consolidación de la ciudad compacta como parte combinada de un sistema de ciudades policéntrico y equilibrado.**

El crecimiento en forma de ciudad compacta se ha consolidado por parte tanto de las administraciones y organismos internacionales como por los académicos vinculados a la ordenación del territorio y el medio ambiente como la opción de nuevo crecimiento que responde a criterios de sostenibilidad, frente a la ciudad dispersa o de baja densidad

Frente a la ciudad dispersa tanto en Europa y de forma creciente también en los Estados Unidos (la corriente del *new urbanism* y *smart growth*) se persigue el desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado combinado con el crecimiento en forma de ciudad compacta, recogiéndose así con planes como el Plan para el Área Metropolitana de Berlín (1998), la Estrategia Territorial de Londres (2004), el Plan Territorial de Coordinación de la Provincia de Bologna de 2004 y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, como ya se ha visto.

Este crecimiento en continuidad responde a los requerimientos de sostenibilidad ambiental, en tanto que supone un menor consumo del suelo e implica una movilidad más sostenible dadas las relaciones de proximidad que se generan, propiciando consecuentemente beneficios en los aspectos sociales y económicos.

En este sentido, y como hemos visto, el POTA, y consecuentemente los planes subregionales, dirigen los crecimientos hacia el modelo de ciudad compacta entendiendo este modelo como “la versión física de la ciudad mediterránea, permeable y diversificada en su totalidad y en cada una de sus partes”, y, por tanto, abogan por la defensa de este modelo de ciudad como depositario de nuestra cultura y tradición mediterránea. El POTA recoge las indicaciones respecto al modelo de ciudad en su ya aludida y polémica Norma 45.

En los POTs, el crecimiento urbanístico acorde con la ciudad compacta ya había sido atendido antes de la aprobación del POTA. Así, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Granada que fue el primero en aprobarse en 1999 y todos los anteriores al POTA, recogen entre sus determinaciones la propugnación de nuevos desarrollos urbanos colindantes con los suelos urbanos y urbanizables existentes, rechazándose la aparición de nuevos núcleos de población y los procesos de conurbación. El resto de POTs aprobados con posterioridad al POTA, incluyen referencias expresas al modelo de ciudad compacta establecida en el POTA; por ejemplo, mediante una norma que considera el fomento del modelo de ciudad compacta del POTA como objetivo (art.11 de la normativa POTs del Levante Almeriense de 2009).

## **2) Establecimiento de un sistema de espacios libres y equipamientos de carácter supramunicipal.**

En mi opinión, la previsión por parte de la planificación territorial de este sistema, junto con la apuesta por la ciudad compacta, constituyen las dos aportaciones con mayor trascendencia en tanto que se trata de políticas que no implican a otras legislaciones sectoriales sino que son competencia propia de la planificación territorial. El sistema de espacios libres, tiene una triple condición como recurso de ordenación y/o articulación del territorio, recurso ambiental y de uso público

EL POTA contempla con carácter de Directriz la mejora de la dotación de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano o supramunicipal dirigiéndose al planeamiento urbanístico y territorial.

En este sentido, la planificación territorial posibilita la implantación de las dotaciones de carácter supramunicipal y su dimensionamiento en función de las necesidades concretas del ámbito a ordenar, utilizando los espacios libres como recurso de ordenación territorial para la articulación y transición de los núcleos urbanos respecto al medio natural. La creación, mejora y preservación de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano o supramunicipal es un núcleo esencial de los contenidos de los POTS y es una de muestras más claras de la utilidad de estos planes para los ciudadanos.

Ya en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada de 1999 se contempló este sistema, suponiendo una referencia, asentándose y desarrollándose en todos los POTs posteriores. Los espacios libres establecidos en los POTs se configuran como un sistema conformado por tres tipos:

- Espacios extensivos que engloban a parques metropolitanos, comarcales o rurales.
- Espacios lineales, que aprovechan trazados ya existentes tales como vías pecuarias, caminos rurales, antiguas vías de ferrocarril, servidumbres, etc y tienen como objetivo la conexión de todo el ámbito , lineales, áreas de recreo y miradores.
- Miradores o áreas de encuentro, que se encuentran incluidos en los itinerarios lineales, destacando o potenciando puntos concretos del territorio.

Ejemplos de espacios libres de carácter supramunicipal con los que hoy contamos son el Parque del Alamillo en Sevilla y el Parque Metropolitano de Los Toruños en la Bahía de Cádiz. Actualmente se encuentra en fase de desarrollo y ejecución el Parque de Arraijnal en Málaga.

## **3) La definición de determinaciones dirigidas a la preservación o puesta en valor de áreas o elementos con valores ambientales e histórico-culturales y a la preservación de recursos naturales específicos.**

Estas determinaciones constituyen uno de los objetivos de los planes de ordenación del territorio, que en función de cada ámbito se concretan en definir los usos preferentes, los compatibles, los admisibles y los usos, llegándose a delimitar zonas que vincularán al planeamiento urbanístico.

En lo que se refiere a la preservación de áreas o elementos con valores ecológico-ambientales, los POTS suelen establecer determinaciones para diferentes tipos de Zonas de Protección Ambiental (espacios naturales protegidos, espacios incluidos en la Red Natura 2000 de la UE, montes de dominio público, vías pecuarias, dominio público hidráulico, dominio público marítimo-terrestre), que sobre la base de la legislación ambiental o sectorial, ya gozan de un régimen de protección jurídica y se incorporan en el contenido de cada POTS, habiendo generado cierta polémica o confusión en tanto que ya cuentan con una protección por legislación sectorial. No obstante, con carácter complementario los POTS identifican otras áreas como Zonas de Protección Territorial, que en mi opinión son las que debieran recoger expresamente dado que el resto cuenta ya con sus condiciones y/o protección.

Igualmente se procede con el patrimonio histórico-cultural, los POTS suelen incorporar los elementos ya protegidos por la legislación sectorial y, adicionalmente, identifican y delimitan otros elementos de interés territorial. Para estos elementos establecen determinaciones como son el tipo de protección e intervenciones prioritarias, normas cautelares hasta su inclusión en el planeamiento, criterios para su puesta en valor, articulación con el sistema de espacios libres y el sistema de comunicaciones, compatibilidad de usos, actuaciones a definir en el planeamiento urbanístico, etc.

#### **4) La ordenación, protección y gestión del paisaje**

El paisaje constituye un capital territorial incuestionable, de ahí la importancia de su puesta en valor, protección y gestión. En el caso de Andalucía, esta materia toma gran importancia dada la riqueza y diversidad del paisaje existentes en el medio natural, rural y urbano, constituyendo además un recurso económico.

El paisaje es uno de los temas clave del POTA, contemplándose en el mismo su carácter transversal y estando presente en todas las Estrategias de Desarrollo Territorial de este plan. Su tratamiento es especialmente intenso en las Estrategias para el Sistema Regional de Protección del Territorio, que recogen determinaciones para “la ordenación de los paisajes” y “el fomento del paisaje”.

Los POTS tratan el paisaje en sus contenidos, en desarrollo de lo dispuesto a tal respecto por la LOTA. Suelen considerar en las determinaciones de su normativa una gran diversidad como son:

- La preservación de un paisaje de calidad como patrimonio y activo para el desarrollo de Andalucía. Identificando zonas y elementos de protección territorial para preservar los valores paisajísticos existentes, poniendo los terrenos correspondientes bajo el

régimen jurídico de suelo no urbanizable de especial protección (Paisajes Singulares en el POT del Poniente Almeriense, Paisajes Rurales Singulares en el POT de la Bahía de Cádiz, Paisajes Característicos en el POT del Litoral Occidental de Huelva, etc.)

- La integración paisajística de los desarrollos urbanos.
- La inserción ambiental y paisajística de las infraestructuras (carreteras y vías férreas, tendidos eléctricos, telecomunicaciones).
- El disfrute y el acceso al paisaje (miradores, itinerarios, centros de interpretación).
- La definición de zonas que deben ser objeto de mejora y regeneración ambiental y paisajística.

### **5) Medidas dirigidas a la prevención de determinados riesgos catastróficos de carácter natural o tecnológico.**

La planificación territorial aborda entre sus determinaciones aquellas que contribuyen protección contra riesgos naturales (inundaciones, incendios forestales, sísmicos, erosión costera, fallas activas, movimientos de laderas, suelos expansivos, subsidencias) y tecnológicos (industrias contaminantes o explosivas, militares, nucleares, actividades extractivas, vertederos y transporte y almacenamiento de productos peligrosos). En Andalucía, las inundaciones cobran especial relevancia dado que constituyen uno de los principales riesgos, tanto por su frecuencia como por sus consecuencias.

El POTTA realiza un completo y pormenorizado tratamiento de la prevención de riesgos, que se concreta en las Estrategias para el Sistema Regional de Protección del Territorio, estableciendo, además de directrices y recomendaciones, cuatro determinaciones con carácter de norma que se refieren al tratamiento de los riesgos en la planificación territorial y urbanística, a la puesta en marcha de un Programa de Cartografía de Riesgos, en coordinación con los servicios de Protección Civil, a la elaboración y actualización de Normas Técnicas para la construcción y la obra pública y a criterios para el tratamiento de riesgos en los procedimientos de prevención ambiental.

En los planes subregionales es destacable el tratamiento que se les da a las zonas sometidas a riesgo de inundación, estableciéndose tres zonas en función del período de retorno del riesgo de inundación en tres: 1) la Zona A (período de retorno de 50 años o calado de la lámina de agua superior a 0,5 metros), en la que existe la prohibición de edificación e instalación alguna, temporal o permanente, con algunas excepciones por razones de interés público; 2) la Zona B (período de retorno entre 50 y 100 años), en la que quedan prohibidas las instalaciones de industria pesada y de industria contaminante o con riesgo inherente de accidentes graves, así como las instalaciones destinadas a servicios públicos esenciales o que conlleven un alto riesgo en situación de avenida; 3) la Zona C (período de retorno entre 100 y 500 años), en la que se establecen las mismas prohibiciones que en la Zona B, con la excepción de la instalación de industria pesada.

En función de las características de cada ámbito territorial, los POTS abordan también otros tipos de riesgo como los incendios forestales o los que se derivan de las actividades agrarias

(POTS del Litoral Occidental de Huelva de 2006), la sobreexplotación y contaminación de acuíferos (POTS de la Bahía de Cádiz de 2004), los procesos erosivos terrestres (POTS de la Bahía de Cádiz de 2004) y costeros (POTS del Levante Almeriense de 2009) o determinados riesgos tecnológicos, como la posible contaminación del agua por las instalaciones de tratamiento de residuos sólidos (POTS de la Aglomeración Urbana de Málaga, POTS del Levante Almeriense de 2009) o riesgos catastróficos por posibles accidentes asociadas a actividades industriales (POTS del Levante Almeriense de 2009).

#### **4.CUESTIONES A SUPERAR POR LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Tal y como he expuesto, el desarrollo de la planificación ha supuesto un avance importante para la puesta en valor y reconocimiento del capital territorial, sin embargo en mi opinión, la ordenación del territorio no ha logrado imponerse como política transversal. En palabras de Florencio Zoido “la ordenación del territorio todavía no llega conformarse ni como una disciplina, ni una práctica, ni una política plenamente compartida y afianzada”, quedando aún cuestiones importantes por resolver para que la política territorial acabe de fraguar y se convierta en una disciplina incuestionable y asumida por todos. Destacaré varias cuestiones esenciales para esta materia que, dada la dificultad que entrañan, no han sido superadas:

- **Debilidad de la ordenación del territorio como política transversal.** La ordenación territorial se enfrenta a una administración pública que históricamente ha funcionado con criterios de compartimentación sectorial. Ese carácter segmentado de la administración dificulta enormemente el entendimiento y asimilación de políticas transversales en tanto que las sectoriales siguen manteniendo la supremacía de sus determinaciones sobre cualquier instrumento de ordenación territorial, lo que dificulta la realización efectiva de las determinaciones contempladas en la planificación territorial, pese a los grandes esfuerzos y avances realizados en relación a la colaboración y coordinación interadministrativa. Esta debilidad se acentúa cuando se trata de la convivencia entre diferentes administraciones como puede ser la estatal, cuando los intereses y/u objetivos no van en la misma dirección.

La superación de esta debilidad entiendo que debe partir de un convencimiento de la importancia y trascendencia de la planificación territorial como materia que aúna diferentes objetivos como son los económicos, sociales o ambientales y que va más allá de los reduccionismos de la planificación sectorial, al otorgar una visión de conjunto sobre el territorio. Se trata de un posicionamiento que ha de contar con cierta madurez a la hora de la toma de decisiones, que no puede producirse desde lo sectorial.

No obstante, y dado que la mayor parte de los objetivos planteados por la ordenación del territorio se alcanzan mediante la materialización de las políticas sectoriales, el modelo territorial debe contar con la suficiente flexibilidad como para que la planificación sectorial pueda adaptarse, sin que tal flexibilidad pueda suponer una perversión del modelo

- **Relaciones con la administración local.** El hecho de que la planificación territorial suponga una vinculación directa a la planificación urbanística municipal no ha sido recibida

como algo positivo para la administración local, habiendo sido entendida por los ayuntamientos como una limitación sobre sus competencias urbanísticas, teniendo en cuenta que la actividad urbanística ha sido durante muchos tiempo la única fuente de ingresos para los ayuntamientos. El concepto de supramunicipalidad no se tiene inculcado, dificultando ésto enormemente la asunción de actuaciones que cuenten con ese carácter. Se trata pues de invertir ese posicionamiento en tanto que la puesta en valor del territorio y el equilibrio social y económico son cuestiones que han de ser vistas como positivas por todos superando el localismo que caracteriza en muchas ocasiones a los ayuntamientos.

- **La gestión de** actuaciones previstas en la planificación territorial y la asignación de responsabilidades para su ejecución. Los planes de ordenación del territorio, tal y como ya se ha apuntado, alcanzan sus objetivos mediante el desarrollo del planeamiento urbanístico y las políticas sectoriales, conteniendo pocas determinaciones propias a desarrollar, y las que tienen sólo cuentan en los planes con una memoria económica y un orden de prioridad. La inexistencia de instrumentos de gestión y la falta de autonomía de la ordenación del territorio son dos cuestiones claves que hacen perder credibilidad a lo propuesto por la planificación territorial. Así, algunos objetivos de los mismos se materializan mediante normas, directrices y recomendaciones pero las actuaciones que requieren una inversión no cuentan con una definición clara ni en cuanto a plazos ni a competencias para su desarrollo, lo que no garantiza su ejecución e implica un cierto descrédito respecto a la planificación territorial considerándose a la misma como algo hetéreo y alejado de la realidad. Creo por tanto imprescindible que la planificación territorial cuente con instrumentos y técnicas de gestión, al menos de aquellas propuestas cuyo desarrollo no compete a organismos sectoriales como son las de espacios libres y equipamientos supramunicipales. Quizás con planes menos ambiciosos pero en los que sus objetivos están más definidos pueda facilitarse la gestión de los mismos y sea esa la orientación que hubiera que darle en un futuro.

## 5.CONCLUSIONES

Esta intensa experiencia en planificación ha servido para, además de contar con planes en las zonas más sensibles del territorio como son el litoral y los centros regionales, ser conscientes de las cuestiones que han de ser superadas y no caer, en la medida de lo posible en los errores ya cometidos. Hemos ido viendo cómo los planes se han ido concretando y sistematizando, además de poner de manifiesto la importancia de la planificación territorial, pero como también es necesario evolucionar en algunos aspectos manteniendo los objetivos principales y básicos como son la consecución de la cohesión, el equilibrio y la puesta en valor del territorio.

En este sentido, y como he ido apuntando en el apartado anterior, la referida evolución, como mínimo habría de centrarse en:

- La redacción de planes que cuenten con un menor nivel de detalle y rigidez en sus planteamientos, por dos motivos, en primer lugar porque son planes para desarrollar a medio/largo plazo y han de tener la suficiente versatilidad como para poder adaptarse a la

coyuntura existente en el momento de su puesta en carga y responder a la misma, y de otro, porque al contar en su mayoría con determinaciones que serán desarrolladas bien por organismos sectoriales o bien por otras administraciones, éstos han de poder contar con un margen de maniobra que les permita a unos y otros aunar sus propios intereses con los de la planificación territorial.

- Un mayor nivel de concertación tanto dentro de la misma administración como con el resto de administraciones y agentes sociales con el objetivo de lograr el máximo nivel de implicación y consenso en los objetivos para que la planificación se perciba como un documento compartido y se tome conciencia de la importancia de la consecución de los objetivos.

- Contar con planes menos ambiciosos y con objetivos más definidos cuya gestión y programación quede cerrada en los documentos y se recoja también el compromiso para su realización.

- El diseño de herramientas eficaces para el desarrollo y ejecución de los planes, abordando quizás el tema de la compensación interterritorial derivada de las decisiones de la planificación.

- Regular con mayor precisión la intervención directa de la Comunidad Autónoma en el territorio (actuaciones de interés autonómico)

## REFERENCIAS

GÓRGOLAS MARTÍN, PEDRO. (2017). “Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. La desnaturalización del modelo de ciudad coimpacta”. En *Revista Andaluza de Administración Pública*. Número 97.

GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, MANUEL. (2017). “Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. En *Práctica Urbanística* Número 147.

BENAVENT F. DE CÓRDOBA, MANUEL (2009). V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio organizado por FUNDICOT.

MÁRQUEZ BERRAL, RAFAEL. (2017). “Diez años del Plan de ordenación del territorio en Andalucía. En *Práctica Urbanística* Número 147.

CHAMIZO CALVO, LUISA TERESA. (2016). “La Ordenación del Territorio en Andalucía”. *El Derecho sobre la ordenación territorial y urbanística de Andalucía*. IAAP 2016



## **CAPÍTULO VII**

### **EL CONTROL DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

***Gloria Isabel Miranda Hernández.***

*Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada, España.  
Coordinadora de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Secretaria  
General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana. Consejería de Medio  
Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada. Curso de Experto en Ordenación del Territorio y Derecho Urbanístico de la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla. Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores Generales de la Junta de Andalucía. Administración General. A.1100. Funcionaria del cuerpo Superior de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. A.6000. Coordinadora de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

## **RESUMEN**

El conjunto de normas que configuran el bloque de legalidad territorial y urbanística, van destinadas a ser cumplidas por sus destinatarios: las Administraciones Públicas y los ciudadanos y ello teniendo en cuenta que las normas jurídicas desde que se dictan tiene como efecto primero e inmediato, el de crear el deber de cumplirlas. Un cumplimiento voluntario y sin coacciones de esa legalidad haría innecesaria la actividad inspectora. No obstante, la complejidad que entraña el llamado bloque de legalidad en esta materia, condiciona su cumplimiento, lo cual, sin poder alegarse como excusa para su infracción, justifica la necesidad de abrir vías de mejora en esa complejidad.

## **ABSTRACT**

The set of rules that make up the block of territorial and urban planning legality, are intended to be fulfilled by their recipients: Public Administrations and citizens and this taking into account that the legal norms since they are issued have the first and immediate effect, the to create the duty to fulfill them. Voluntary compliance and without coercion of this legality would make the inspection activity unnecessary. However, the complexity involved in the so-called block of legality in this matter, conditions its compliance, which, without being able to claim as an excuse for its infringement, justifies the need to open avenues for improvement in that complexity.

## **PALABRAS CLAVE**

- Potestad inspectora
- Disciplina urbanística y territorial
- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Interés supramunicipal.
- Interés municipal
- Medio Rural
- Capacidad de acogida del territorio
- Umbral de crecimiento

## **KEYWORDS**

- Inspection authority
- Urban and territorial discipline
- Territorial planning
- Urban planning
- Supra-municipal interest.
- Municipal interest
- Rural environment
- Host capacity of the territory
- Growth threshold

## **1.LA POTESTAD PÚBLICA DE INSPECCIÓN. CONTROL DE LA LEGALIDAD. PREVENCIÓN**

La disciplina urbanística y territorial se configura como un conjunto de potestades que tienen por objeto, el control de la legalidad, tiene como objetivo la prevención y tienen como finalidad, el cumplimiento de la ley.

Entre las potestades públicas que conforman la disciplina urbanística y territorial se incluye la actividad administrativa de inspección, que constituye aquella actividad instrumental de cualquier sector de la Administración (remontándonos a la tradicional clasificación de la actividad de la Administración Pública en Policía, Fomento y Servicio Público) a quien se le atribuye la función de (Policía) velar por el cumplimiento de la normativa. Y ello teniendo en cuenta que las normas jurídicas se dictan para su cumplimiento. El efecto primero e inmediato de su promulgación, es crear el deber de cumplirlas. La necesidad de imponer el cumplimiento del Ordenamiento Jurídico ha dado lugar a que, desde el Derecho Romano se hayan mantenido los principios por los que, a nadie le está permitido ignorar el Derecho, así como, que la ignorancia del Derecho no puede alegarse como excusa para su infracción “ignorantia iuris non excusat”. El fundamento de esta regla del Derecho Romano ha estado basado tradicionalmente en que existe un deber para todos los ciudadanos de conocer el Derecho, de ahí que la necesaria publicidad de las normas permita que todos han tenido la posibilidad de conocerlas, y por ello se convierte en un elemento indispensable en la aplicación de las mismas.

Todo lo expuesto por los ponentes que me han precedido se configura como el bloque de legalidad territorial y urbanística, las normas jurídicas en la materia, destinadas a ser cumplidas por sus destinatarios: las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Nuestra Constitución de 1978 así lo recoge en su Art 9.1 subrayando este deber de obediencia de las normas con el siguiente tenor literal: “Los ciudadanos y los Poderes Públicos están sujetos a la Constitución y al resto de Ordenamiento Jurídico”.

Un cumplimiento voluntario y sin coacciones de esa legalidad haría innecesaria la actividad inspectora. Teniendo en cuenta la complejidad que entraña el llamado bloque de legalidad en esta materia, que voy a tratar de exponer, parece que solo una mayor participación ciudadana desde el primer momento en la elaboración de estas normas o al menos de forma gradual en aquellas que afectan directamente al ámbito de convivencia directa en la vida cotidiana, aumentaría el conocimiento y por tanto el cumplimiento de las normas. En teoría, podría pensarse que una mayor implicación en el proceso de elaboración podría suponer una mayor implicación en el momento de su cumplimiento. No obstante, el espíritu participativo y la iniciativa en esta materia no ha calado, de momento, en un alto porcentaje de nuestra población y por otra parte, tampoco nuestras Administraciones Públicas esta preparadas para canalizar una masiva participación ciudadana. No obstante las últimas reformas legales nos conducen en un viaje sin retorno hacia un camino que permita incrementar los cauces de participación. De hecho, en nuestra Comunidad Autónoma recientemente se ha aprobado la ley 7/2017 , de 27 de diciembre de Participación ciudadana de Andalucía, con la cual se pretende establecer un marco para el ejercicio de la participación ciudadana de manera real y efectiva, para que todos y todas puedan involucrarse en el desarrollo de las políticas públicas y de la acción de gobierno, es decir, en las decisiones que afectan a su vida cotidiana, sin menoscabo alguno de las instituciones de participación existentes en el ordenamiento autonómico. Para ello se reconoce el papel activo y de interlocución que ofrecen las organizaciones ciudadanas, el tejido asociativo y los movimientos sociales consolidados, para

la canalización de demandas y reivindicaciones de la ciudadanía andaluza, reforzando las formas de participación.

Ante los incumplimientos de la normativa urbanística y territorial , nuestro ordenamiento jurídico dota a la actividad inspectora, entre otros mecanismos, de los siguientes:

1.- Un procedimiento sancionador del que deriva la imposición de sanciones como consecuencia del incumplimiento de la legalidad y de un procedimiento de protección de la legalidad del que deriva la restauración de la legalidad urbanística y/o de la realidad física alterada, como mecanismos necesarios para alcanzar el objetivo fundamental que es el cumplimiento de la normativa urbanística. Estos procedimientos, en la mayoría de los casos, se podrán tramitar por las Administraciones Publicas durante unos plazos determinados.

2.-La declaración de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO) a edificaciones que, siguen siendo ilegales por haberse construido en lugares donde la legislación no las permite, pero han transcurrido los plazos para tramitar los anteriores procedimientos, y siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos para esta declaración. Esta declaración de Asimilado a Fuera de Ordenación, permitirá que las edificaciones puedan permanecer durante el tiempo que dure su vida útil, en términos similares a las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación, y por ello, y para el tiempo de su vida útil, resulta necesario que dicha resolución de AFO prevea la exigencia de medidas correctoras y compensatorias que, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable sean necesarias, para evitar nuevos daños en el entorno en el que se encuentran.

3.-En aquellos casos en que las edificaciones irregulares constituyen asentamientos con estructura urbana y son integrables en el suelo urbano o urbanizable, resultará necesario, para su integración en alguno de estos suelos, la exigencia por las Administraciones Públicas a los titulares de dichas edificaciones irregulares el cumplimiento de la equidistribución en la que el desarrollo urbanístico se vertebrará.

Para todo ello resulta imprescindible articular toda una serie de actuaciones conjuntas y coordinadas y que no solo afectan a una Administración Pública sino a varias. Sin la concurrencia de esta actuación conjunta entre todos los sectores afectados por la disciplina urbanística no es previsible alcanzar el objetivo primordial que es el cumplimiento de la ley.

## **2.COMPLEJIDAD DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y TERRITORIAL. COMPLEJIDAD DEL ORDENAMIENTO JCO TERRITORIAL Y URBANISTICO**

En nuestro ordenamiento jurídico urbanístico, desde 1956, la legislación urbanística se apoya en la idea central del instrumento de planeamiento como:

- instrumento jurídico para la ordenación de la ciudad, sistemas generales, dotaciones, así como,

.- instrumento técnico de concreción espacial y temporal del estatuto del derecho de propiedad.

Tanto los instrumentos de planeamiento general, como los instrumentos de planeamiento de desarrollo y tanto en su aprobación como, en su aplicación, estarán sometidos al principio de la jerarquía normativa.

Sin embargo, la realidad escapa a este principio ideal y, de hecho, la edificación irregular constituye hoy día un problema jurídico y social de primer orden. La problemática de las construcciones y parcelaciones irregulares es de suma relevancia, no solo en Andalucía, sino en todo el territorio español (parcelación, utilización, ocupación y edificación para uso residencial unifamiliar aislado y usos complementarios, usos industriales, de almacenaje,... con usos vinculados al ocio, etc no permitidos en el suelo no urbanizable).

La complejidad del ordenamiento jurídico territorial y urbanístico deriva de una serie de circunstancias entre las que se encuentran las siguientes:

1.- Se trata de un complejo normativo integrado por disposiciones legales y reglamentarias de los mas diversos rangos jerárquicos: normativa comunitaria europea, leyes y reglamentos estatales, leyes y reglamentos autonómicos, instrumentos de planeamiento urbanístico general y de desarrollo de ámbito local.

2.- Se trata, por tanto, de una materia, la ordenación del territorio y el urbanismo en la que son diversas Administraciones Públicas las que ostentan mas o menos directamente competencias que inciden en la misma, Administración de la Unión Europea, Administración Estatal, Administración de la Comunidad Autónoma así como Administración local.

La competencia en materia de ordenación del territorio es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma ex art 56.5 E Autonomía aprobado por Ley Orgánica 2/2007.

La competencia en materia de urbanismo tras su delimitación constitucional (STC 61/1997) queda recogida también en el citado Estatuto de Autonomía en su art 56.3, como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por lo cual se excluye la intervención del legislador estatal en la materia puramente urbanística.

No obstante, también la Comunidad Autónoma tiene atribuida competencia exclusiva en materia de régimen local, respetando el art 149.1.18 de la CE y de acuerdo con lo establecido en el art 92 del Estatuto de Autonomía que delimita las competencias propias de los municipios entre las que se encuentra la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Asimismo, el legislador estatal, sin ostentar competencia en materia urbanística, ostenta la titularidad respecto de competencias transversales que inciden en las normativas

urbanísticas como son el régimen de valoraciones del suelo, el régimen de la propiedad del suelo, responsabilidad patrimonial, expropiación forzosa...

Por otra parte, también en la normativa urbanística y de ordenación del territorio inciden el ejercicio de otras competencias sectoriales, como Medio Ambiente, Aguas, Carreteras, Patrimonio Histórico, Costas....

Además de todo ello, el derecho urbanístico y su vinculación inicial al ámbito de los intereses municipales le ha permitido mantenerse inmune a la penetración del derecho de la unión europea. Pero la evolución de la realidad económica y social está produciendo una convergencia de factores que explican la creciente incidencia del Derecho de la Unión Europea en el campo del derecho urbanístico. Y esta influencia es desarrollada tanto a través de las tradicionales fuentes normativas directas de la Unión Europea, (Reglamentos, Directivas, Directrices) como también se está produciendo y con mayor intensidad a través de las llamadas fuentes atípicas del derecho europeo: Comunicaciones, Libros Verdes, Programas, Estrategias, , Cartas Temáticas, Declaraciones del Consejo....etc, que, si bien, no tiene eficacia vinculante directamente, logran influir poderosamente en las reformas legislativas de los respectivos Estados en materia de urbanismo, con lo que adquieren al carácter legal y por tanto exigible.

3.- Al mismo tiempo, a esa concurrencia de Administraciones Públicas y títulos competenciales, en el ejercicio de la función pública del urbanismo, concurren diversos intereses públicos afectados, en unos casos, intereses meramente locales y en otros resultan afectados intereses supralocales y, unos y otros justifican la intervención de unas y otras Administraciones Públicas, según los intereses afectados.

4.- A lo anterior hay que añadir, que el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico (ius variandi) está legalmente configurada como una potestad discrecional y por tanto, confiere a la Administración Pública un amplio margen de decisión, entre todas las alternativas admisibles en derecho, sobre cual es la que conviene mejor al interés público a tenor de los objetivos y de los criterios de oportunidad por los que se rijan las autoridades municipales representantes del interés local.

El ejercicio de esa potestad discrecional está sujeta a importantes límites o elementos reglados como son los límites que impone la legislación urbanística y sectorial. Entre los límites a los que debe someterse la planificación territorial y sectorial, se encuentran aquellos que resultan aplicables a cualquier discrecionalidad administrativa, como son los Principios Generales del Derecho, tales como el principio de racionalidad, el principio de proporcionalidad, el principio de igualdad, o el principio de interdicción de la arbitrariedad. Recientes legislaciones han incorporado otros límites al ejercicio de esta potestad discrecional como son el principio de sostenibilidad ambiental, que podrá materializarse a través de instrumentos como al Evaluación Ambiental Estratégica, Estudio de Paisaje o Umbrales de sostenibilidad, o el principio de sostenibilidad social, en cuanto guía de las políticas urbanísticas, que deberán garantizar la cohesión social, el acceso a una vivienda digna, la igualdad de trato entre hombres y mujeres y la accesibilidad universal.

La jurisprudencia se ha mostrado unánime al señalar que la Memoria de un plan es la exteriorización de las razones que justifican y motivan el modelo territorial elegido. Es, por

tanto, la Memoria, un documento fundamental para evitar la arbitrariedad de la Administración, al permitir examinar la discrecionalidad del planeamiento.

5.- El colofón a todo lo anterior, lo aporta el activismo judicial de los últimos años que está provocando nulidades de los mas diversos instrumentos de planeamiento urbanístico, desde Planes Generales de Ordenación Urbana, hasta Estudios de Detalle que, sin duda, contribuyen a crear un clima de inestabilidad e inseguridad jurídica. Las causas de este problema no son nada simples; por parte de las Administraciones Públicas se tiende a hablar de un activismo injustificado e inexplicable de los Tribunales Contenciosos y por parte de éstos, se rechaza dicha causa, alegando no hacer otra cosa que cumplir con su función, anulando lo que es ilegal. Y en este llamado activismo judicial se ha ido consolidando una aplicación de los principios generales del derecho tales como la proporcionalidad, la interdicción de la arbitrariedad o la racionalidad para llevar a cabo un control sobre la discrecionalidad en la potestad de planeamiento. La aplicación de estos principios en el control judicial, pueden definirse de la siguiente manera:

.- Principio de racionalidad permite un control de la coherencia interna de la decisión y del proceso de toma de la decisión aplicando técnicas que permitan evaluar si al realizar la elección se tuvieron en cuenta todos los factores relevantes y se descartaron los irrelevantes.

.- Principio de interdicción de la arbitrariedad permite poner de manifiesto en los pronunciamientos judiciales la relevancia de una adecuada justificación de las decisiones de ordenación urbana procediéndose a la anulación de las determinaciones que no están debidamente respaldadas por razones atendibles y suficientes.

.- Principio de proporcionalidad permite a los Tribunales una adecuada ponderación de los valores, bienes y derechos en conflicto en la adopción de decisiones urbanísticas.

Esta circunstancia del denominado activismo judicial y las consecuencias negativas que ello esta causando en los planeamientos urbanísticos y territoriales de toda España, ha llevado a que en la Administración estatal, se hayan iniciado trabajos para la elaboración de un Anteproyecto de Ley que permitiera modular lo efectos de las sentencias de anulación de planes urbanísticos o territoriales de Comunidades Autónomas y de Municipios, que en este momento, conlleva la parálisis total del proyecto y obliga a empezar uno nuevo. Un proyecto normativo debería modular el fenómeno de la nulidad en cascada, según los casos, y evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas. Una nueva normativa debería distinguir entre los supuestos de nulidad y los de anulabilidad, en los que sería posible la convalidación y la retroacción de actuaciones para la subsanación del defecto determinante de la anulación. Así, se evitaría, en algunos casos, la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación de los planes territoriales y urbanísticos. Frente a la inseguridad jurídica que provoca la anulación de los planes y la imposibilidad de subsanar meros defectos formales de los planes que se anulan, algunas Comunidades Autónomas han aprobado medidas parciales y provisionales con el objetivo de aportar seguridad jurídica, pero que no suponen soluciones globales ni satisfactorias para lograr resolver un problema que afecta a todo el país.

Sin embargo, en la complejidad de este ordenamiento jurídico territorial y urbanístico influyen además otras cuestiones propias de la doble naturaleza técnica y jurídica de los instrumentos de planeamiento urbanístico. El vigente sistema de planificación pretende ser

un todo donde se integran todo tipo de trámites y documentos y donde se ha querido integrar al mismo tiempo, un proyecto territorial, una norma jurídica y un proyecto económico.

Este contenido explica el pormenorizado detalle que deben poseer la totalidad de los instrumentos de planificación, así como la complejidad documental de los citados Planes entre la que se encuentran, por una parte, la normativa en sentido estricto, que contiene mandatos o prohibiciones susceptibles de imposición coactiva y el resto de documentos validos para la interpretación de las prescripciones normativas del plan. De hecho el contenido de las Normas urbanísticas de los Planes Generales ha ido creciendo en los últimos años hasta convertirse en auténticos códigos legislativos, equiparables en numero de artículos, casi al mismísimo Código Civil, pero claro, con peor técnica legislativa. No hay en todo nuestro derecho positivo, una actuación administrativa, reglamentaria o no, que requiera un volumen documental ni lejanamente comparable en dimensiones y detalle.

### **3.MARCO DE ACTUACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA**

#### **Marco geográfico**

Andalucía tiene una extensión de 87.268 km<sup>2</sup>, extensión equivalente al de varios Estados europeos y que justifica su diversidad. Su extensión ocupa el 17.3% de la superficie española. Es la Comunidad Autónoma mas extensa del territorio español, y la de mas población. Andalucía cuenta con determinados elementos geográficos que constituyen elementos unificadores, como el Guadalquivir, que extiende su cuenca por el setenta por ciento de su superficie y que se configura como la arteria vital de todo el conjunto. Además, la historia ha supuesto el factor que ha dado cohesión y unidad al territorio andaluz, no obstante, al mismo tiempo, en este territorio se incluye la mezcla de rasgos atlánticos y mediterráneos que afectan tanto al clima de la región como a su vegetación, su paisaje y su geografía. En el espacio geográfico andaluz coexisten áreas tan diversas como, el Valle del Guadalquivir, el Litoral con 1.100 km de costa atlántica y mediterránea, y las Cordilleras béticas y Sierra Morena que alcanza casi el 50 % de su territorio. A lo anterior, hay que añadir la diversidad tanto climatológica, que ofrecen contrastes muy acusados, como pudieran ser los pluviométricos de Oeste a Este y los termométricos entre Sierra Nevada y la costa subtropical granadina, como paisajística de este a oeste en el territorio andaluz. Por último, su localización frente al mar, con una situación geoestratégica de singular importancia entre dos continentes y dos mares, es vital para comprender el marco físico de Andalucía.

#### **Marco competencial en disciplina urbanística. Ley 7/2002, Ordenación Urbanística de Andalucía**

La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía en su Exposición de Motivos, ya señala que la protección de la legalidad urbanística es una competencia municipal universal. En términos de la Exposición de Motivos, "La Administración de la Comunidad Autónoma comparte la competencia en protección de la legalidad urbanística en aquellos casos en los que la infracción pueda tener una especial incidencia en la ordenación urbanística". Los artículos 188 y 195. 1 b) por remisión a ese art 188 de dicha ley regulaba las competencias de la Comunidad Autónoma en materia sancionadora y de protección de la legalidad urbanística, enumerando los supuestos en los que procede el ejercicio de la disciplina urbanística por parte de la Comunidad autónoma siempre previo requerimiento a la Administración local y ante el no ejercicio por parte de ésta en los siguientes supuestos:

1.- Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.

2.- Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

3.- Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el art 185, 2. B) de esta ley. Es decir, actos que afecten a:

a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral

b) Bienes o espacios catalogados.

c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente.

d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente.

Este ha sido el marco competencial de actuación de esta Comunidad Autónoma hasta que el 9 de julio de 2015 el Tribunal Constitucional en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos artículos de la Ley 13/2005, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo, declara inconstitucional, entre otros, los citados artículos 188 y 195.1b). La citada sentencia, en el marco del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que reafirma las competencias autonómicas en materia de urbanismo, vivienda y régimen local y que incluye un “núcleo competencial propio” de los municipios “que será ejercido con plena autonomía con sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad” y la previsión de que los “municipios tienen competencias propias” sobre “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”. La Comunidad Autónoma en desarrollo de estas previsiones aprueba la Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010.

El recurso cuestiona los artículos 188 y 195.1,b) de la LOUA por permitir que la Administración autonómica ejerza competencias municipales en sustitución del Ayuntamiento sin ajustarse al art 60 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local. Señala la Sentencia que la constitucionalidad de dichos artículos deberá evaluarse en torno a ese art 60 de la citada LRBRL y a sus elementos relevantes, de los cuales uno de ellos es el plazo de 1 mes del que debe disponer la entidad local para ejercer autónomamente sus competencias tras el requerimiento autonómico y el legislador autonómico no está autorizado a rebajar dicho plazo. (El art 188.1 preve un plazo de 10 días para poder adoptar la medida cautelar de suspensión, y el art 195.1.b) un plazo de 15 días para iniciar el procedimiento sancionador. El plazo para inicio de PLU en el art 188.3 es de 1 mes).

En cuanto a la otra cuestión relevante del art 60 de la LRBRL, es que el incumplimiento que autoriza a la Administración autonómica a ejercer tareas encomendadas a los entes locales debe afectar “al ejercicio de competencias” de la Comunidad Autónoma. Entendiendo el Tribunal Constitucional que la regulación contenida en el citado art 188 no se ajusta a dicho art 60 al vincular el ejercicio sustitutivo de las competencias locales a criterios que atienden al nivel de gravedad de la infracción urbanística, entendiendo el Tribunal que el criterio de la

gravedad no se ajusta al de la afectación competencial que es el que impone la legislación básica. Por lo que declara la inconstitucional y nulidad de los citados artículos 188 y 195.1,b) párrafos primero y segundo de la LOUA en la redacción dada por la Ley 13/2005.

## **Distribución de la población en Andalucía por Términos Municipales**

FUENTE: Padrón Municipal de Estadística a fecha 01/01/17 (Instituto Nacional de Estadística) Elaboración propia

INTERVALOS	POBLACIÓN	N.º MUNICIPIOS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN
0 - 1.000	111.961	213	1,33 %
1.001 - 5.000	788.598	308	9,42 %
5.001 - 10.000	719.203	103	8,58 %
SUBTOTAL	1.619.762	624	19.33%
10.001 - 20.000	1.027.016	72	12,25 %
20.001 - 50.000	1.473.836	53	17,59 %
50.001 - 700.000	4.259.206	29	50,83 %
TOTALES	8.379.820	778	100 %

### **Competencias Autonómicas/Autonomía local**

Como consecuencia del vacío normativo producido al resultar anulados dicho artículos que constituían una enumeración clara del ámbito competencial autonómico, resulta necesario acudir a otros preceptos legales y a criterios jurisprudenciales que fundamenten la competencia de esta Comunidad Autónoma para el ejercicio de la potestad de disciplina e inspección urbanística. Para ello, no resulta difícil encontrar en la propia STC de 2015 que anula dichos preceptos, argumentación suficiente que justifica la actuación autonómica en esta materia, siendo la claves constitucionales del canon de constitucionalidad del art 60 LRBR, dos: Requerimiento previo y transcurso de 1 mes y la afectación competencial por interés supramunicipal.

Resulta de interés acudir además, a la STC 61/1997 que delimita la competencia autonómica en materia de urbanismo, o bien a otras posteriores que confirman lo allí expuesto, como la STC 57/2015, según la cual “ desde la perspectiva que nos ofrece esta doctrina constitucional bien podemos afirmar, por tanto, que existe siempre un interes supramunicipal en las decisiones sobre el como, cuando, y donde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos” De acuerdo con dicha doctrina, siempre resultaran afectados intereses supralocales en la formación o inicio de parcelaciones urbanísticas que puedan inducir a futuros asentamientos. Sigue diciendo la STC 57/2015 que “ Es ese interés supramunicipal el que está presente en la consideración de la “capacidad de acogida” como factor determinante del “umbral de crecimiento de cada núcleo” de población o...el “maximo crecimiento urbanístico

que un territorio puede soportar”.... El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites de crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal...”

Y en este debate en torno a la atribución de competencias de disciplina y protección de la legalidad a la administración local y a la Comunidad Autónoma o en la determinación o concreción de los “intereses supramunicipales” se encuadra igualmente el de la competencia autonómica y local en materia de urbanismo, o incluso el debate entre el contenido material del urbanismo y la ordenación del territorio. En nuestra legislación urbanística, la figura de la ordenación territorial supramunicipal cuenta con un precedente como es el caso de los Planes Directores Territoriales de Coordinación del TRLS de 1976, aunque en la práctica no ha constituido un instrumento de gran importancia. La Constitución española no delimita un contenido competencial propio de las Entidades locales en materia de urbanismo, sin embargo, sería inconstitucional una ley que no atribuyera ninguna competencia a las entidades locales en materia de urbanismo.

El estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por Ley 2/2007, reconoce en su art 56 competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la que incluye la potestad legislativa, entre otras, y el art 60 atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de régimen local en el marco de lo dispuesto por la Constitución (Art 149.1.18) y la legislación básica de régimen local, entre otras en la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios en el marco de lo establecido en el Título III de este Estatuto “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma”.

En cuanto a la delimitación sobre qué es el urbanismo y qué es la ordenación del territorio, habría que acudir a jurisprudencia y acreditada doctrina para intentar alcanzar un concepto medianamente claro entre ambos términos y aun así, resultaría difícil la distinción y ello por varias razones, un criterio formal definiría la ordenación del territorio como una planificación espacial a escala supramunicipal y el urbanismo una planificación espacial a escala municipal. Por otra parte, el TC en su sentencia 149/1991 define la ordenación del territorio “mas una política que una concreta técnica y una política de enorme amplitud” como pone de relieve la definición contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”. En otras sentencias posteriores este Tribunal puntualizó que “ el núcleo fundamental de esta materia competencial esta constituido por un conjunto de actuaciones publicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijacion de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”.

Es decir, frente a otras competencias sectoriales que inciden sobre el territorio, el rasgo diferenciador de esta competencia de ordenación del territorio, según el TC es la facultad para establecer una “política global” que permita coordinar el conjunto de actuaciones publicas y privadas con proyección espacial. También se ha pronunciado el citado Tribunal Constitucional en torno al concepto de urbanismo como materia y así en la relevante STC 61/1997, señala, “ se traduce en lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde

deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se ponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”. Recientemente el citado Tribunal ha analizado la interconexión entre los conceptos de ordenación del territorio y el urbanismo en la citada STC 57/2015 en la que se cuestionaba la vulneración de la autonomía urbanística municipal por un Plan de Ordenación del Litoral aprobado por Ley autonómica. Esta sentencia además de reiterar su doctrina sobre el significado de la ordenación del territorio y el urbanismo, afirma que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el “como, cuando y donde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos”. Añade que este interés supramunicipal está presente en la “capacidad de acogida como factor determinante del “umbral de crecimiento de cada núcleo” de población y que “ el agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en este proceso constitucional.”

Por tanto, es muy difícil trazar una distinción entre el urbanismo y la ordenación del territorio y por ello se acude a los términos del carácter municipal o supramunicipal para su distinción, sin embargo aún con la dificultad que conlleva la propia delimitación de estos conceptos, tampoco estos conceptos, en si mismos, eliminan la conflictividad entre ambas esferas territoriales y/o competencias.

No obstante, siguiendo doctrina acreditada en la materia, resulta fundamental que el planeamiento urbanístico se desarrolle en coherencia con las determinaciones recogidas en los planes de ordenación del territorio y ello por varias razones de interés general como son las siguientes:

- .- Resulta imprescindible disponer de una perspectiva territorial de los problemas urbanos
- .- La valoración, cada vez mas creciente del territorio como recurso (capital territorial) que permitirá un desarrollo equilibrado, sostenible y cohesionado.
- .- Resulta obligado la homogeneización o armonización de los planeamientos urbanísticos en aquellas cuestiones de alcance o incidencia supramunicipal.
- .- La necesidad de disponer de un marco de referencia supramunicipal que oriente la implantación de las políticas sectoriales con mayor incidencia territorial.

En nuestra Comunidad Autónoma, como se ha expuesto, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado por Decreto 206/2006 constituye el marco de referencia territorial para el resto de los planes territoriales y para el conjunto de la acción pública en general. En Andalucía, el POTA permite lo expuesto, es un Plan de planes, que establece unas estrategias de desarrollo territorial referidas al sistema de ciudades, a los sistemas de articulación territorial y al sistema regional de protección del territorio.

En esta búsqueda de los límites entre lo municipal y lo supramunicipal o supralocal y lo subregional, merece una mención la política de desarrollo rural, de claro origen europeo, que supone una apuesta por la filosofía de un desarrollo endógeno y con un marcado carácter de

participación local y asociativo. Frente a la visión tradicional de centrar el progreso económico y técnico en las grandes concentraciones urbanas que, como reflejo, situaban al mundo rural en la periferia y en situación de dependencia exógena de lo urbano, se ha ido imponiendo un nuevo modelo basado en las potencialidades del territorio. El reconocimiento al desarrollo rural, con sus recursos sociales, organizativos, económicos, y ambientales de estas nuevas potencialidades provocan la mismo tiempo, una nueva visión fragmentada y pluralista de lo rural frente a la perspectiva tradicional uniforme e idealista del mundo rural y ello demanda un reconocimiento jurídico en el marco de la ordenación del territorio y del urbanismo. El legislador estatal abordó la regulación de esta política del medio rural a través de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del Medio Rural. Conforme a dicha ley, la definición de la política rural debe tener como referente las políticas comunes europeas y las orientaciones comunitarias, como la Estrategia de Lisboa de 2000 en relación con el empleo y la competitividad o la Declaración de Gotemburgo de 2001 en relación con el logro de un desarrollo sostenible. Pero, al mismo tiempo, es necesario establecer una política rural propia, plenamente adaptada a nuestras condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares. Esta Ley se concibe como una ley de orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial. Asimismo, pretende reflejar la nueva realidad de un medio rural económicamente cada vez más diversificado y al que se le reconoce una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto.

En este marco, resulta imprescindible que la ordenación del territorio, logre articular verdaderamente la integración urbano-rural a través de esquemas y técnicas de coherencia. Las posibilidades que ofrecen los instrumentos de ordenación del territorio en orden a las divisiones, circunscripciones y niveles de planeamiento, puede contribuir a una más fácil implantación del citado modelo de desarrollo rural. Por otra parte, algunas leyes autonómicas contienen ya previsiones respecto a la exigencia de que el planeamiento urbanístico debe incorporar un estudio de los medios rurales, entendiéndose que éste no debería ser una mera recopilación de todos los usos y categorías aplicables al suelo no urbanizable o rústico, sino una auténtica aportación sustantiva a la configuración integral del modelo territorial municipal. Y es en este estudio del medio rural, donde el planeamiento urbanístico municipal se encuentra con una limitación importante en la medida en que los problemas que afectan a las áreas rurales, casi siempre son de carácter supramunicipal, comarcal o subregional, para lo cual resultan imprescindibles las aportaciones de la ordenación del territorio.

### **Marco Administrativo Autonómico**

Con la finalidad de reforzar las actuaciones de protección de la legalidad de la ordenación territorial y urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, el Decreto 190/2005 de 6 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 202/2004 de 11 de mayo, crea la Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda integrada en la Consejería de Obras Públicas y Transportes. En 2005, la Disposición Adicional

cuarta de la Ley 13/2005 de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. En 2006 se aprueba el Decreto 225/2006 de 26 de diciembre que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía. En 2008, pasan a integrarse estas competencias en la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. En 2010 cambia de denominación a Consejería de Obras Públicas y Vivienda y por Decreto 407/2010, de 16 de noviembre, se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, y la anterior Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda pasa a denominarse Dirección General de Inspección. En 2012, una nueva reestructuración de consejerías crea la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente que asume las competencias en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, integrándose las competencias en disciplina e inspección urbanística de la Comunidad Autónoma en la Dirección General de urbanismo. En 2013, una nueva reestructuración de Consejerías crea la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en la que finalmente en 2015 se integran las competencias en disciplina e inspección territorial y urbanística de la Comunidad autónoma en la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana. La actividad de inspección y disciplina territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma se ha desarrollado a través de los siguientes Planes de Inspección:

- .- Orden de 24 de julio de 2007 por el que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para el Bienio 2007/2008
- .- Orden de 11 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para el cuatrienio 2009-2012.
- .- Orden de 11 de abril de 2013, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016.
- .- Orden de 20 de abril de 2017, por al que se aprueba el Plan general de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2017-2020.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

- .- MARTIN BASSOLS COMA "El Derecho Urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea" Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 47, Nº 285, 2013 (Ejemplar dedicado a: la Ley de rehabilitación, renovación y regeneración), págs. 13-36.
- .- MARTIN BASSOLS COMA "Ante el cincuentenario de la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente" **Revista de derecho urbanístico y medio ambiente**, ISSN 1139-4978, Año n.º 51, N.º 311, 2017 (Ejemplar dedicado a: Especial 50 aniversario), págs. 21-42.
- .- ANDREAS HILDEBRAND SCHEID "Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico" Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades / coord. por José Manuel Jurado Almonte, 2011, ISBN 978-84-7993-219-0, págs. 161-201.
- ..- MARTIN BASSOLS COMA, "Ordenación del territorio y desarrollo rural" Cuadernos de derecho Local, ISSN 1696-0955, N.º 10, 2006, págs. 10-21.

.- ANGEL MENÉNDEZ REXACH "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional" Encuentros multidisciplinares, ISSN-e 1139-9325, Vol. 17, Nº 50, 2015 (Ejemplar dedicado a: URBANISMO Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN CLAVE MULTIDISCIPLINAR), págs. 42-49.

.- MARTIN BASSOLS COMA "Panorama del Derecho Urbanístico español: balance y perspectivas" Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, ISSN 1139-4978, Año n.º 32, N.º 166, 1998, págs. 63-88

.- JOSE MARÍA BAÑO LEÓN "Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal" Informe comunidades autónomas, ISSN 1136-131X, Nº. 2005, 2005, págs. 802-818.

.- SEBASTIÁN OLMEDO PÉREZ "Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción" Revista Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, ISSN 1579-4911, Nº. 139, 2016

## **CAPÍTULO VIII**

### **APUNTES SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA**

***Daniel Fernández Navarro***

*Licenciado en Derecho por la Universidad de Sevilla, España.*

*Abogado. Consejero del despacho de abogados CUATRECASAS, distinguido como Bestlawyer of the year 2018 por el prestigioso anuario norteamericano Bestlawyers.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Licenciado en Derecho por la Universidad de Sevilla. Máster en Política Territorial y Urbanística, por la Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en Derecho Público, ha desarrollado su labor profesional en el ámbito del derecho urbanístico. Desde el año 1998 formó parte, como asesor jurídico, del equipo de redacción de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002), y posteriormente de sus desarrollos reglamentarios, hasta el año 2007 que ingresa en el despacho de abogados CUATRECASAS.

Ha intervenido en la elaboración de leyes urbanísticas, reglamentos y en la redacción de planeamiento territorial y urbanístico.

Entre los años 2009 a 2012 ha sido Director General de Urbanismo de la Junta de Andalucía.

Actualmente es abogado de la firma de abogados CUATRECASAS, como Consejero, dirigiendo la práctica de urbanismo en Andalucía. Incluido en el más prestigioso anuario internacional de abogados, "Chambers and Partners" en las prácticas de *urbanismo*. Recientemente, distinguido en España como BestLawyer of the Year 2018 en esta especialidad por el anuario norteamericano BestLawyers.

Profesor de diversos Máster (Facultad de Derecho y Escuela Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, Universidad Loyola, etc.), y cursos especializados. Es autor de diversos artículos en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

## **RESUMEN**

La seguridad jurídica es un valor esencial del ordenamiento jurídico constitucionalmente reconocido. La seguridad jurídica se define como la certeza o la previsibilidad del Derecho, y es fundamental para garantizar el desarrollo económico y social de un Estado democrático de Derecho como España.

La generalizada nulidad de planes de ordenación urbanística está afectando gravemente a la confianza y la seguridad que los ciudadanos e inversores exigen a un sistema jurídico estable. Comprobamos como defectos formales carentes de una relevancia sustancial ocasionan la nulidad de los planes urbanísticos, con consecuencias poco razonables y desproporcionadas.

La proliferación y la complejidad normativa contribuyen a generar inseguridad jurídica, produciendo una evidente confusión entre los operadores, incluidos los funcionarios públicos que han de informar decisiones relevantes en un contexto normativo no siempre claro.

## **ABSTRACT**

Legal certainty is an essential value of the legal system, acknowledged by the Constitution. Legal certainty is defined as the certainty or predictability of the Law, and it is fundamental to guarantee the economic and social development of a democratic State governed by the rule of law such as Spain.

The widespread nullity of urban plans is seriously affecting the trust and assurance that citizens and investors demand from a stable legal system. We notice how formal defects lacking substantial relevance cause the nullity of urban plans, with unreasonable and disproportionate consequences.

Proliferation and complexity of regulations contributes to generating legal uncertainty, resulting in evident confusion among operators, including public officials who have to report relevant decisions in a regulatory context that is not always clear.

## **PALABRAS CLAVE**

- Seguridad jurídica
- Nulidad
- Acción pública
- Motivación
- Sostenibilidad económica

## **KEYWORDS**

- Legal certainty
- Nullity
- Public action
- Motivation
- Economic sustainability

## 1. INTRODUCCIÓN

Es obvio que toda actividad empresarial lleva implícito un componente de riesgo, que el empresario debe sortear con su pericia, intuición y el mejor asesoramiento técnico y jurídico del que pueda proveerse. Pero además de este intrínseco nivel de riesgo, propio de la ventura de cualquier inversión o empresa, se ha instalado en la actividad urbanística un componente de incertidumbre adicional, con consecuencias imprevisibles y, en ocasiones, desproporcionadas.

El sistema urbanístico actual se desenvuelve en un escenario carente de seguridad jurídica. Es necesario encontrar soluciones para reforzar la certeza jurídica, que se traduce en poder anticipar con un margen razonable de acierto la viabilidad de los proyectos urbanísticos, el tiempo que va a tomar su materialización y el coste que este va a significar. Y todo ello manteniendo la confianza en que el marco de la ordenación urbanística va a permanecer inalterado por el tiempo previsto para su ejecución, acotando la vulnerabilidad que presenta los instrumentos de planeamiento urbanístico, aquejados de una pandemia de nulidades difícil de explicar a cualquier inversor, y aún más difícil de comprender si estos son extranjeros.

A los profesionales que intervenimos en procesos de auditorías legales o auditorías técnicas (*Due Diligence*), instrumentos esenciales en la toma de decisión para la adquisición de los inmuebles que serán objeto de cuantiosas inversiones, no se nos pide sólo información, sino que se nos reclama certeza. El inversor valora toda la información que se le pueda facilitar, es obvio, pero ante todo precisa anticipar las contingencias por las que pueda atravesar el proyecto, el grado de posibilidad de que estas se presenten, y la definición de los riesgos. Estos riesgos se traducen en todas o algunas de las siguientes consecuencias: un mayor tiempo de ejecución, la asunción de mayores costes, o la previsión de que el proyecto, por cualquier circunstancia, no pueda llegar a materializarse. Sin embargo, hay que reconocer que resulta difícil proveerse de certeza, ni con la diligencia debida, en un contexto carente de seguridad jurídica que podríamos calificar como patológico.

Un plan anulado de forma sobrevenida, unos costes que afloran pues estaban reflejados en un convenio no publicado, una pertinaz paralización administrativa del expediente por falta de funcionarios o de criterios, un cambio sorpresivo de opinión política sobre la viabilidad de un proyecto en marcha sólo porque se ha producido un cambio de gobierno, la impugnación de una licencia por quiénes no conocemos ni nos consta que puedan tener un interés (sano) en el proyecto, algún informe sectorial vinculante que se extralimita en sus observaciones, etc., son situaciones que seguramente nos ha tocado sobrellevar.

## 2. LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO CONCEPTO DE CERTEZA Y PREVISIBILIDAD

La seguridad jurídica es un principio del derecho que se basa en la «certeza del derecho». El art. 9.3 de la Constitución Española (CE) garantiza la seguridad jurídica y lo enuncia en su título preliminar como uno de los pilares básicos de un Estado social y democrático de Derecho. Dispone el artículo 9.3 de la CE que *“la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

El Tribunal Constitucional se ha referido a la seguridad jurídica como *la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados* (STS 15/1986, de 31 de enero). Es un concepto, por tanto, ligado a la previsibilidad que tiene el ciudadano de la aplicación de la norma jurídica y en la forma en la que esta resulta aplicada. La seguridad jurídica es *“la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación en la aplicación del Derecho”* (STC 36/1991, de 14 de febrero).

De todos los valores a los que aspira el artículo 9.3 de la C.E., la seguridad jurídica es el compendio o suma de todos ellos, pues el principio de legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad y la interdicción de la arbitrariedad no son sino manifestaciones de la seguridad jurídica. Afirma nuestro Tribunal Constitucional que *“la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”* (STC 27/1981, de 20 de julio).

Cuando hablamos de seguridad jurídica en el urbanismo, todo profesional u operador reconoce la dificultad de encontrar un marco mínimo de seguridad jurídica en un ámbito caracterizado por la proliferación y la sucesión normativa, en el que, además, se solapan multitud de legislaciones sectoriales. No sólo aspiramos a que exista un marco regulatorio estable, sino que queremos que resulten claras y reconocibles las normas que han de regir nuestra práctica profesional. Hemos de admitir que incluso a profesionales de una amplia experiencia le surgen dudas sobre cuál es la regulación que, de inicio, resulta de aplicación en cada caso. Nos recuerda nuestra Tribunal Constitucional que *“hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”* (STC 46/1990, de 15 de marzo).

Todo profesional ha padecido en más de una ocasión, con perplejidad, la confusión de no ser capaces de atisbar cuál es la regulación aplicable para materializar algún proyecto urbanístico, sea en la fase de ordenación, ejecución o edificación. Nuestro asombro ha ido en

aumento cuando hemos comprobado que ni siquiera la propia Administración pública ha podido aclararnos cuál es el régimen aplicable, o recibimos respuestas distintas ante proyectos idénticos, según preguntemos en un municipio o provincia distinta.

GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>28</sup> lamenta que *“la ley no permite ya al individuo organizar su vida sobre la base de la predicción y certeza absoluta. La inflación normativa, la proliferación de leyes-medidas y la defectuosa técnica legislativa han traído como consecuencia la inseguridad jurídica del ciudadano y la consiguiente inseguridad de los aplicadores del Derecho”*. Desde que el profesor García de Enterría enunciara estas palabras han transcurrido ya casi dos décadas, sin embargo, asistimos a que esta situación no ha mejorado en absoluto, más bien lo contrario.

### **3. MANIFESTACIONES DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO**

Son diversas las exigencias que, en aras a la seguridad jurídica, han cristalizado en la legislación o la jurisprudencia en el ámbito del urbanismo. Sin perjuicio de que estas manifestaciones son numerosas, nos detendremos en las siguientes:

#### *3.1 La necesidad de publicación y publicidad de los instrumentos de planeamiento urbanísticos*

Para el Tribunal Supremo la publicación y publicidad de los planes urbanísticos es *“la conditio iuris de su eficacia erga omnes, aparece estrechamente vinculada al principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la Constitución”* (STS 22 de marzo de 2012).

Una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que se inicia en los años 90, y se mantiene incólume hasta nuestros días, concluye en la exigencia de publicar no solo el acuerdo de aprobación definitiva del plan territorial y urbanístico, sino también el texto de la normativa urbanística. La ausencia de la publicación de la normativa urbanística, hoy ya expresamente exigida por el artículo 70.2 de la LRBRL<sup>29</sup> y el artículo 41 de la LOUA<sup>30</sup>, determina, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la ineficacia del plan urbanístico. Es decir, no se cuestiona la validez del plan urbanístico, pero este resulta ineficaz en tanto que, como cualquier norma jurídica, no se publique (*Vid. entre otras, STS de 21 de noviembre de 2005*). La falta de eficacia del planeamiento urbanístico contamina la validez de los restantes planes urbanísticos que, en cascada, hayan sido aprobados en su aplicación, así como el resto de actos administrativos que se hayan dictado en su ejecución (proyectos equidistributivos, proyectos de urbanización, licencias, etc.), que devendrán nulos.

---

<sup>28</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. “Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas”. Madrid: Civitas, 1999.

<sup>29</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)

<sup>30</sup> Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

Es obvio que hoy está superada esta disfunción, y se publica la normativa de todos los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico en el Boletín Oficial correspondiente. La gran asignatura pendiente está en garantizar el acceso al contenido completo de los planes urbanísticos vigentes, tanto presencialmente en la sede de la Administración, como en el portal web de la transparencia de la Administración municipal y autonómica. A pesar de la exigencia contemplada en las legislaciones en materia de transparencia, encontramos un evidente déficit en el acceso al planeamiento vigente, tanto mayor cuanto más antiguo es el planeamiento urbanístico consultado. No siempre está disponible la versión aprobada de los planes urbanísticos, menos aún los instrumentos de planeamiento de desarrollo. Cuando finalmente podemos acceder con éxito al contenido completo del planeamiento urbanístico, presencialmente o por vía telemática, nada nos garantiza que esa sea la versión vigente, que pueda haber sido objeto de alguna innovación ulterior, o todo o parte se encuentra suspendida o anulada.

### *3.2 La necesidad de motivar suficientemente los instrumentos de planeamiento.*

Como exigencia de la seguridad jurídica, resulta necesario motivar suficientemente los instrumentos de planeamiento, como decisiones de carácter discrecional que son, sin amparar actuaciones arbitrarias ni de desviación de poder (SSTS de 30 abril y 13 julio 1990, 3 abril, 9 julio, 21 septiembre, 30 octubre y 20 diciembre 1991, etc.). Debe expresarse cuáles son las razones y los motivos que rigen la adopción de un determinado modelo urbano, pues esta motivación no sólo permitirá interpretar las determinaciones del instrumento de planeamiento, sino que posibilitará dilucidar si la propuesta es coherente con el interés general perseguido.

Como manifestación de este principio, encontramos la prohibición de las reservas de dispensación (STS 18 de abril de 2002). Está constituida, esencialmente, por un trato particularmente favorable y contrario a la normativa vigente, que no responda a la triple razón de igualdad, seguridad jurídica y uniformidad de las construcciones (SSTS 13 de octubre de 1978; 29 mayo y 17 octubre 1979). El Tribunal Supremo nos aclara que mientras que las reservas de dispensación en materia urbanística están vedadas por expresa prohibición legal, puede resultar admisible, en cambio, la ordenación singular o para un supuesto concreto efectuada por la propia norma. Pero ello requerirá de *“una especial justificación que dote al tratamiento singular o excepcional del necesario elemento de racionalidad y disipe cualquier indicio de arbitrariedad”* (STS 5 de octubre de 2016). Una adecuada y fundada motivación que dote de racionalidad a las determinaciones del instrumento de planeamiento cuestionado se configura como un elemento fundamental en aras de la seguridad jurídica.

### *3.3 Estabilidad de las decisiones adoptadas en el planeamiento urbanístico.*

Una evidente manifestación del principio de seguridad jurídica es la confianza en la estabilidad de las decisiones administrativas de carácter urbanístico, y la razonable

expectativa en su mantenimiento, salvo que medie la indemnidad de los daños efectivos que el ciudadano no tenga el deber de soportar.

Es obvio que esta estabilidad no significa la petrificación de la ordenación urbanística, ni que permanezca insensible a los cambios provocados por el devenir económico y la sensibilidad social ante determinadas cuestiones en relación con el territorio. En palabras del Tribunal Constitucional, la estabilidad del ordenamiento jurídico, como manifestación del principio de seguridad jurídica, «no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas» (STC de 29 de noviembre de 1988).

Estamos, de nuevo, en presencia de decisiones que han de ser debidamente justificadas y motivadas, dejando además a salvo que, sin perjuicio de que las diversas innovaciones del planeamiento queden amparadas por el interés público, asiste a los particulares el derecho de ser indemnizados cuando las actuaciones de promoción urbanística se ven frustradas por cambios en el planeamiento producidos antes de haber transcurrido el plazo establecido, o cuando, transcurridos estos plazos, tal demora no ha sido por causas no imputables a los propietarios (Art. 48.a TRLSRU de 2015<sup>31</sup>).

En ocasiones comprobamos cómo los nuevos equipos de gobierno entrantes impulsan de forma sorpresivas alteraciones de la ordenación urbanística, sin apenas haber transcurrido el plazo para el desarrollo del instrumento de planeamiento vigente. Se opta en ocasiones por alterar la ordenación urbanística como decisión reactiva a las actuaciones llevadas a cabo por el grupo político que ocupaba el anterior Gobierno municipal.

Existen también situaciones en las que, sibilinamente, se traba la ejecución del instrumento de planeamiento urbanístico ya aprobado o vigente por el mero hecho de que el nuevo equipo de gobierno no está a favor de determinados aspectos de la ordenación urbanística vigente. Esta práctica es aún más grave pues, *de facto*, se está dejando de lado la ordenación urbanística vigente.

Es obvio que este tipo de actitudes, que no resultan extrañas para los profesionales con algunos años de experiencia (a algunos se le vendrá ahora a la cabeza tal o cual proyecto urbanístico), son contrarias al principio de seguridad jurídica constitucionalmente reconocido.

El gran reto actual del sistema de planeamiento urbanístico es aspirar a una adecuada flexibilidad en las determinaciones de la ordenación urbanística, pero haciendo reconocible cuál es el modelo asumido de ordenación por el que optaron los ciudadanos cuando se aprobó el planeamiento general. Es obvio que, dado el largo proceso de formación y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística, un modelo acabado y rígido, que no

---

<sup>31</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU de 2015)

permitiera una adecuada flexibilidad, no daría respuesta a las distintas necesidades de la población ni a las oportunidades de inversión beneficiosas para el municipio.

### *3.4 Previsibilidad y valoración económica de las actuaciones urbanísticas.*

La necesidad de contemplar la previsibilidad y la valoración económica de las actuaciones urbanísticas ha sido tradicionalmente asociada al principio de seguridad jurídica en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. (SSTS de 21 de enero de 1992, 31 de mayo de 2001 y 30 de octubre de 2009). Un instrumento de planeamiento desprovisto de un análisis riguroso sobre la definición de las distintas fuentes de financiación de las que se proveerá para materializarse, y los medios con los que cuentan las haciendas públicas para hacer sostenible su mantenimiento y viable la prestación de los servicios públicos que la población demande, es un instrumento carente de seguridad jurídica, una mera manifestación de voluntades ficticias, sin base real alguna.

Para el Tribunal Supremo *“tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo”*.

Esta exigencia, que ha tenido una clara cristalización jurisprudencial, está recogida en el artículo 22 del TRLSRU, conforme al cual, entre la documentación de los planes urbanísticos, deberá incluirse el denominado informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes. Este deber se particulariza en las denominadas actuaciones sobre el medio urbano, que requieren la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación.

### *3.5 Limitación de la impugnación indirecta de planes urbanísticos por defectos formales y procedimentales.*

Otra manifestación evidente del principio de seguridad jurídica es evitar que las posibles impugnaciones indirecta de los instrumentos de planeamiento a través de sus instrumentos de planeamiento de desarrollo o de sus actos de aplicación, conforme al artículo 27 de la LJCA<sup>32</sup>, se extienda a posibles defectos formales o procedimentales que no fueron objeto de impugnación directa en el momento de su aprobación. Como señala el Tribunal Supremo, *“razones de seguridad jurídica, hacen preferible que los posibles vicios de ilegalidad procedimental*

---

<sup>32</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)

*de los reglamentos tengan un período de impugnación limitado al plazo de impugnación directa de la disposición reglamentaria” (Sentencia de 17 de junio de 2.005), sin que tales vicios procedimentales o formales sean, por tanto, planteables por el cauce de la impugnación indirecta.*

#### **4.UN RECLAMADO AVANCE: LA PROPOSICIÓN DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL URBANISMO.**

El pasado mes de octubre se registró, a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular una proposición de Ley cuyo contenido ya estaba siendo consensuado con los distintos colectivos meses atrás, mientras ocupaba el gobierno, con la intención de que fuera tramitada y aprobada por el Parlamento a propuesta del Ejecutivo.

Esta iniciativa se ha presentado semanas atrás como proposición de Ley en el Congreso bajo el nombre de *“medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”*.

La norma comienza reconociendo en su Exposición de Motivos que *“la seguridad jurídica constituye una exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico y, a través del él, de la estabilidad económica y social”*. Un contundente preámbulo que enmarca de forma clara cuál es el contexto social y económico del momento y la incidencia sobre la seguridad jurídica que está teniendo la pertinaz anulación de multitud de planes urbanísticos:

*“En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de Planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico.*

*La complejidad que ha ido adquiriendo en todos los Estados el Derecho Urbanístico y sus técnicas de planeamiento y ejecución, ha promovido un incesante cambio en la regulación de sus aspectos sustantivos y ha exigido, también, la modificación y la actualización de su sistema de control en vía administrativa y judicial. España no es una excepción. La señalada complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, se ve agravada, si cabe, por la existencia no sólo de una nutrida legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística sino, sobre todo, por las heterogéneas, dispersas y también numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Pero ese no es el único problema.”*

Es probable que, remitida al Gobierno la iniciativa desde el Congreso, este cambie o altere algunas cuestiones, pero confiamos en que se seguirá tramitando con un contenido parecido, o compartiendo la sensibilidad que impulsa su aprobación.

La proposición de Ley trata de aportar seguridad jurídica recogiendo diversas medidas que ya

venía reclamando la doctrina, que sucintamente puede sintetizarse en las siguientes:

a) La diferenciación entre, por una parte, el contenido meramente dispositivo del planeamiento urbanístico, que parece vincular con la normativa urbanística, a la que se reconoce el carácter de disposición de carácter general; y, por otra parte, el contenido técnico que conforma el resto del documento.

Esta nueva concepción de la naturaleza normativa de los planes urbanísticos, a los que actualmente se le atribuye la naturaleza de disposición de carácter general o reglamentaria en su entero contenido, reconocerá la naturaleza híbrida de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que proclama parte de la doctrina. Para esta proposición de Ley no todo el contenido del plan tiene carácter normativo o reglamentario, lo cual queda reservado a las normas u ordenanzas urbanísticas.

Del mismo modo, también se distinguen las determinaciones de naturaleza normativa de los planes urbanísticos, de otros actos de trámite que se suceden durante su tramitación hasta su aprobación misma. De modo que cualquier vicio o defecto en la tramitación del planeamiento urbanístico, incluida a aquel que pueda padecer el acuerdo o la resolución aprobatoria, no derive necesariamente en la nulidad radical, sino en su anulabilidad, pudiendo el vicio ser subsanado o convalidado sin necesidad de iniciar de nuevo la tramitación del instrumento de planeamiento.

b) La limitación de la acción pública, tanto desde un plano subjetivo como objetivo. Como es sabido, la legislación actual reconoce a cualquier ciudadano o entidad, sin necesidad de acreditar un interés legítimo, la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Esta es y ha sido la configuración tradicional de la acción pública en materia de urbanismo, hoy contemplada en el artículo 62 del TRLS de 2015.

Es obvio que esta acción pública, en su inicio concebida para hacer a los ciudadanos corresponsables y agentes del cumplimiento de la ordenación urbanística, ha perdido hoy en día su inocencia. La acción pública se ha convertido en muchas ocasiones en un instrumento utilizado por empresas posicionadas en un determinado sector para destruir o retrasar los nuevos proyectos emprendedores que puedan suponer una amenaza competitiva en un determinado territorio. Esta acción pública también se enmascara a través de terceros, con o sin vinculación formal a la empresa recurrente, que actúan a modo de testaferro.

Del mismo modo, es habitual el ejercicio de la acción pública como fórmula de coerción para lograr prestaciones económicas o de cualquier otra índole por parte del promotor. Determinados particulares encuentran en la acción pública una forma de sacar provecho en la tempestad provocada por la compleja tramitación de los planes urbanísticos y por la inabarcable exigencia documental que los mismos precisan. No es difícil encontrar que, con mayor o menor consistencia, alguien pone en evidencia un supuesto defecto durante el

trámite de alegaciones y luego ante los Tribunales para solicitar alguna prestación a cambio de retirar el recurso. En contraste con lo que sucedía hace más de una década (cuando fluía el crédito sin demasiada diligencia), actualmente el necesario respaldo económico de las entidades financieras es auditado legalmente de forma minuciosa. La existencia de algún recurso contencioso-administrativo en contra del proyecto urbanístico examinado puede significar la denegación de dicha financiación. En este contexto, la “*negociación*” entre el recurrente y la entidad promotora del proyecto se convierte en la única solución viable para viabilizar la operación.

Frente a ello, la Proposición de Ley opta por limitar subjetivamente la acción pública, teniendo como únicas entidades legitimadas a aquellas que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo. Se establece, por tanto, el mismo marco subjetivo que actualmente contempla la legislación medioambiental, que reconoce la acción pública en materia de medio ambiente tan sólo a entidades de idéntica naturaleza conforme a lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, pero no a todos los ciudadanos sin acreditar un interés legítimo directo.

Es necesario aplaudir este aspecto de la reforma en trámite, pues no tiene justificación que las legislaciones en materia de medio ambiente y urbanismo presenten un régimen de legitimación para el ejercicio de la acción pública distinto, resultando ser, precisamente el más amplio en que se refiere a la ordenación del territorio y el urbanismo.

Por otra parte, la Proposición de Ley restringe los motivos de impugnación que pueden esgrimirse en ejercicio de la acción pública. La reforma legislativa aclara que la acción pública versará únicamente sobre los aspectos materiales de la normativa objeto de la acción. Con esta regulación, la propuesta normativa parece impedir que puedan invocarse vicios atinentes al procedimiento de tramitación del plan urbanístico o a aspectos documentales distintos de la normativa. Es decir, la acción pública sólo podría dirigirse al contenido normativo del planeamiento urbanístico, del modo que más arriba ha quedado definido.

La Proposición de Ley, concedora de las prácticas coactivas que se vienen practicando, advierte que el posible desistimiento de la acción, una vez interpuesto el correspondiente recurso en vía contencioso-administrativa, no podrá conllevar contrapartidas económicas. Aspecto que, por otra parte, será difícilmente demostrable o que podría enmascarse con alguna transacción económica que le dé cobertura.

La Proposición de Ley advierte que el ejercicio de la acción pública no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho. Dicho tal cual, esta aseveración parecería lógica e innecesaria, pero analizando la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia comprobamos que, aun siendo evidente en algunos casos la presencia de situaciones abusivas de derecho o carentes de buena fe, el alto tribunal siembre ha antepuesto la defensa de la legalidad por encima de que los motivos que impulsaron a un recurrente a impugnar un plan urbanístico pudieran ser espurios.

c) No todos los vicios en los que incurra la normativa significará la nulidad del

planeamiento urbanístico, sino sólo aquellos enumerados en el artículo 47.2 LPACAP<sup>33</sup>. Por otra parte, admite que pueda existir una nulidad parcial cuando el vicio afecte solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte del territorio, aspecto sobre el que la jurisprudencia no ha sido unánime.

Por su parte, los defectos en los que incurran las determinaciones no normativas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística no significan por sí mismas la nulidad o anulabilidad total o parcial del planeamiento, sino que para ello habrá que estar a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común y la específica aplicable.

Es reseñable la regulación que se propone sobre la posible nulidad de los acuerdos de aprobación definitiva, pues se limitan el elenco de defectos para que se aprecie un vicio de tal naturaleza que determine la nulidad del acuerdo por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. No basta que se haya producido defectos en la tramitación, sino que el vicio debe consistir en: (i) una ausencia total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental estratégica; (ii) que no se haya producido el trámite de información pública; (iii) que exista una evidente contradicción con el contenido vinculante informes sectoriales, cuando hayan sido emitidos en plazo y cuyas determinaciones afecten de manera sustancial a todo el ámbito territorial objeto de ordenación (entendiendo por “evidente contradicción” cuando los mismos sean expresamente desfavorables); y, (iv) la existencia de vicios graves derivados de una incoherencia entre la Memoria o justificación del plan con las decisiones finalmente adoptadas.

Con un tenor más propio de un artículo doctrinal que de una norma jurídica, continúa la Proposición de Ley señalando que la invalidez de un instrumento de planeamiento no afectaría, por sí sola, al resto de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística que lo hayan desarrollado, que serán considerados independientes a los efectos previstos en el artículo 49.1 LPACAP, sin que los mismos queden contaminados. No quiere dejar cabo suelto la Proposición de Ley, ni dejar de llevar hasta el extremo la atrevida y nueva caracterización jurídica de los planes urbanísticos como actos administrativos, salvo la normativa urbanística. De este modo, no hay ningún óbice – y así se aclara expresamente- para que si se declara la nulidad del plan con motivo de un defecto en el procedimiento de tramitación se puedan conservar los actos no afectados por el vicio apreciado.

En definitiva, la reforma trata de paliar la grave carencia de seguridad jurídica que la ordenación territorial y urbanística está padeciendo, llegando a situaciones absurdas o desproporcionadas.

---

<sup>33</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Dispone el apartado 2 del artículo 47 de la LPACAP que *“también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*.

## **REFERENCIAS**

### ***Referencias a revistas:***

ÁLVAREZ GONZALEZ, Jorge: “Los efectos de la declaración judicial de nulidad de los planes generales de ordenación urbana” (Revista Inmueble, octubre de 2016)  
Ayuntamiento de Marbella: “Criterios de actuación aplicables a los procedimientos administrativos que se tramitan en la delegación de urbanismo con motivo de la anulación del Plan General de Ordenación Urbanística de 2010 de Marbella”

BAÑO LEÓN, J.M.: “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del Plan Urbanístico” (Monografía INAP, 2016) y “Un Plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos” (Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, enero-febrero 2017)

COMIGES CÁCERES, Francisco: “Los Efectos de la anulación judicial de un Plan General. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuesta de mejora del sistema (Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente” (junio 2017)

FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco: La anulación de los planes urbanísticos por causas sobrevenidas y externas (REDA, octubre-diciembre 2016)

NOGUÉS GALDÓN, Héctor: “Efectos de las sentencias de anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico” (Foro Actualidad, octubre 2016)

PAREJO ALFONSO, Luciano: “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza” (Práctica Urbanística, enero-febrero 2017)

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Muerte imprevista del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes” (Revista Práctica Urbanística, 2016)

SORO MATEO, Blanca: Sobre el alcance de la anulación de los planes urbanísticos por defectos de forma – la anulación del PGOU de Cartagena- (Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, julio-agosto 2017)

### ***Referencias a libros:***

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999). “Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas”. Madrid: Civitas, 1999, p. 108.

