

# **Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad compacta**

*Pedro Górgolas Martín*

Arquitecto. Máster en proyectos arquitectónicos. Doctor por la Universidad de Sevilla. Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Redactor de planificación territorial y planeamiento urbanístico en la empresa consultora Territorio y Ciudad SLP.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA REGULACIÓN DEL MODELO DE CIUDAD POSTULADO EN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. 1. El POTA y el modelo de ciudad compacta: la Norma 45. 2. El POTA ante la necesidad de reconducir la situación existente en el sistema de ciudades andaluz. III. MODELO DE CIUDAD Y ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES AL CRECIMIENTO URBANO: LA POLÉMICA CAUSADA POR LA NORMA 45 DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. IV. LA DESNATURALIZACIÓN DEL MODELO DE CIUDAD COMPACTA. V. CONCLUSIÓN: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA HA TRANSITADO ENTRE LA INDECISIÓN Y EL DESCREIMIENTO.

RESUMEN: La entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, a finales del 2006, causó una gran conmoción en el “status quo” del planeamiento urbanístico de nuestra Comunidad el cual, al abrigo del “tsunami inmobiliario” de aquellos años, había adoptado una deriva expansiva, sustentada en una desmesurada clasificación de suelo urbanizable. El impacto causado por el establecimiento de límites al crecimiento en la Norma 45 del POTA generó una intensa polémica que, a la postre, se saldó con la claudicación de la administración autonómica que se lanzó a diseñar una serie de “contramedidas” que atemperasen

las consecuencias del cumplimiento de esta Norma, entre las que destaca la “sucesión espasmódica” de Instrucciones elaboradas por la Secretaría General de Ordenación del Territorio -o la Dirección General de Urbanismo, según el caso- a los efectos de establecer las reglas a aplicar por sus servicios técnicos para elaborar los Informes de Incidencia Territorial a la aprobación inicial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.

Palabras clave: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; modelo de ciudad compacta; límites al crecimiento; desnaturalización.

**ABSTRACT:** The entry into force of the Land-use Planning of the Andalusian Territory, at the end of 2006, caused a great commotion in the “status quo” of the urban planning of our community which, in the shelter of the “real estate tsunami” of those years, adopted an expansive derived, sustained drift in a disproportionate classification of land. The impact caused by the establishment of limits to growth in rule 45 of the POTA generated fierce controversy that ultimately ended with the surrender of the autonomous administration which was launched to design a series of “counter-measures” that mitigated the consequences of compliance with this regulation, notably “spasmodic succession” of instructions drawn up by the Secretary General of planning -or the General Direction of urban planning , according to the case- for the purposes of establishing the rules to apply for its technical services for the reporting of territorial incidence to the initial approval of the general urban plannings.

**KEY WORDS:** Land-use Planning of Andalusian Territory; model of compact city; limits to growth; denaturation.

### I. INTRODUCCIÓN

A pesar de la insistencia de las tesis neoliberales -lideradas por el sector promotor-inmobiliario en connivencia con no pocas corporaciones locales incapaces de resistir la presión ejercida por aquel e investidas por una condición puramente empresarial en la gestión del territorio- que postulan la permisividad ocupacional del suelo por usos urbanos y el fomento sin trabas del crecimiento urbanístico, el triunfo -al menos nominativo- del modelo de ciudad compacta es incuestionable, quedando impreso en la mayor parte de las legislaciones – estatal y autonómicas- en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en diferentes instrumentos expresivos de los criterios, objetivos y directrices a desarrollar por la planificación territorial para contener estos procesos y reconducirlos hacia la senda de la sostenibilidad sustentada en el principio de la compacidad urbana.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha adoptado un posicionamiento oficial, firme e inequívoco, a favor de un modelo de ciudad compacta, diversa funcionalmente, equilibrada ambientalmente y cohesionada socialmente, que ha de servir como referencia para la elaboración del planeamiento urbanístico. El instrumento de planificación elegido para llevar a efecto este objetivo ha sido el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el cual incluye un cuerpo normativo específicamente dedicado a describir las determinaciones aplicables al modelo de ciudad requerido y las directrices a desarrollar por el planeamiento general al efecto de reorientar los procesos de urbanización existentes en la región, caracterizados por una preocupante dispersión de usos y actividades urbanas por el territorio, alentada por el “urbanismo expansivo” representativo del “tsunami urbanizador” asociado a la burbuja inmobiliaria desarrollada en la década 1997-2007.

Efectivamente, transcurridos doce años desde la entrada en vigor de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, mediante Decreto 129/2006, de 27 de junio, el Consejo de Gobierno aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y lo remitió al Parlamento de Andalucía. Finalmente, el Parlamento en su sesión del 25 y 26 de octubre de 2006 dio el visto bueno al documento tras incluir varias modificaciones, entre las que destacó la inclusión en la normativa del POTA de limitaciones (de carácter superficial y poblacional) a las capacidades de crecimiento a desarrollar por los Planes Generales de Ordenación Urbanística<sup>1</sup>

Este precepto, sin duda, ha sido el más polémico de cuantos ha formulado la Administración Autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En ninguna otra ocasión- ni siquiera al hilo de la aprobación de la Ley de Ordenación Urbanística- se ha podido constatar con tanta evidencia la complicidad existente entre las administraciones locales y el sector promotor-inmobiliario en cuestiones relativas a la dirección que debe tomar la ordenación territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma<sup>2</sup>, postulando, abiertamente, estrategias desreguladoras orientadas a favorecer la liberación de hipotecas al funcionamiento del mercado en su búsqueda constante de beneficios económicos, para lo cual la capacidad de crecer sin límites era una condición insoslayable.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2011). “La consideración de las limitaciones al crecimiento como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano”. *Revista Andaluza de Administración Pública* n°81. Instituto Andaluz de Administración Pública, página 14.

<sup>2</sup> *Desde que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, más conocido como “el POTA” en su trámite parlamentario, que en este caso no fue un mero trámite, incorporara los famosos criterios de crecimiento máximo, el 30% de población y 40% del suelo en 8 años, muchas han sido las voces que se han alzado contra el mismo, sobre todo la de promotores y alcaldes de las distintas formaciones, justo los agentes que han propiciado lo que Fernández Durán ha llamado con gran acierto el “tsunami urbanizador español”.* Artículo de opinión de Luis Andrés Zambrana publicado en el País el 8/06/2007.

La inclusión de la famosa disposición del POTA relativa a los límites de crecimiento (Norma 45) se produjo durante la tramitación parlamentaria del documento, en respuesta a una resolución presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida que destacaba la inoperancia del POTA, no sólo por su desacertado modelo territorial sino, especialmente, por una concepción “etérea y bienintencionada” instrumentada a base de directrices y recomendaciones que difícilmente resultarían operativas y eficaces. La crítica de este grupo parlamentario se centraba en la ausencia de medidas concretas que abordasen la solución del problema causado por la predominancia de modelos urbanos cimentados en el crecimiento urbanístico como opción prioritaria, circunstancia incuestionable que, en su opinión, obligaba a establecer límites al crecimiento urbano que impidiesen continuar esta tendencia y reconducir el modelo territorial andaluz hacia la senda de la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y el equilibrio territorial.

En la regulación establecida en la Norma 45, como se verá a continuación, se observa una apuesta clara por el desarrollo de modelos territoriales caracterizados por la compacidad fomentando, para ello, la extensión en continuidad de las estructuras urbanas existentes -evitando la dispersión innecesaria<sup>3</sup>-, incentivando la transformación cualitativa de la ciudad y favoreciendo la mezcla de usos al objeto de generar “ciudades de distancias cortas” donde sea factible y viable el establecimiento de políticas de movilidad sostenible. Pero, además de escenificar con claridad estos criterios de ordenación, la Norma establece límites cuantitativos a la capacidad del Plan General para proponer crecimientos urbanos, de manera que, en Andalucía, desde finales de 2006, *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.*

Los datos aportados en el presente trabajo sobre los modelos de ciudad existentes, en materia de consumo de suelo, en el dominio territorial del litoral andaluz evidencian las desmedidas pautas de crecimiento urbano exhibidas por gran parte del planeamiento urbanístico vigente, por lo que la inclusión de una disposición de estas características en la normativa del POTA resultaba, cuanto menos, razonable<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Este concepto aparece reflejado expresamente en la regulación del artículo 9 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

<sup>4</sup> La exposición de motivos del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía expresa que *transcurridos más de seis años desde la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, resulta necesario evitar los desequilibrios territoriales que se hayan producido entre los planeamientos elaborados en los últimos años, en los que se han respetado los límites de crecimiento establecidos en dicho Plan, y los aprobados con anterioridad, que responden en muchos casos a modelos de crecimiento no sostenibles, alejados del actual contexto socioeconómico y de los criterios y limitaciones establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.*

## II. LA REGULACIÓN DEL MODELO DE CIUDAD POSTULADO EN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

### 1. El POTa y el modelo de ciudad compacta: la Norma 45

En este apartado se procede a realizar una disección de aquellos artículos de la normativa del POTa que inciden en la regulación del modelo de ciudad compacta y la sostenibilidad urbana. Dentro del cuerpo regulatorio contemplado para controlar los procesos de urbanización y de calidad urbana en nuestra Comunidad, la determinación que, sin duda, va a repercutir de manera directa en la formulación de los modelos urbano-territoriales a prever desde las escalas de la planificación subregional y urbanística, es la recogida en la Norma 45 “Modelo de Ciudad”, no solamente por la profundidad y alcance de su contenido sustantivo sino porque, al tratarse de una determinación con el carácter de “Norma” implica que “vincula directamente a las administraciones públicas, tanto en sus objetivos como en los instrumentos a aplicar, para los cuales se establecen criterios, plazos y orientaciones específicas para su aplicación”<sup>5</sup>.

En relación con el contenido de las determinaciones relativas al modelo de ciudad, el POTa considera necesario *la defensa de un sistema y un modelo de ciudad en su conjunto de acuerdo a la tradición mediterránea, como depositarias activas de nuestra cultura en toda su diversidad* (Norma 45.1). Para la consecución de este modelo *el planeamiento tendrá entre sus objetivos la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y suelo*. (Norma 45.2 inciso primero). Para ello, *el desarrollo urbano debe sustentarse en un modelo basado en la creación de ciudad que genere proximidad y una movilidad asegurada*

---

<sup>5</sup> El texto consolidado de la LOTA establece un sistema de relaciones entre los planes territoriales y el planeamiento urbanístico basado en una secuencia jerárquica de aquéllos sobre éste que determina una atribución de prevalencia. En definitiva es un sistema de relaciones basada de una parte en el principio de vinculación general, y de otro en la atribución de efectos directos prevalentes en determinados aspectos.

El principio de vinculación general se refiere a la relación de orden existente entre los planes territoriales y los urbanísticos, de forma que las determinaciones de los de inferior rango (los de naturaleza propiamente urbanística) deban ajustarse a las establecidas por el planeamiento de rango superior, esto es el territorial en caso de que exista. El segundo aspecto de las relaciones, es el de la atribución de efectos directos prevalentes a determinados aspectos de los Planes Territoriales, que se imponen de forma inmediata a las determinaciones de los Planes Generales incompatibles, desplazándolas. Este efecto se reserva para las determinaciones de los Planes Territoriales que adquieran la naturaleza de Normas (art.21.2 LOTA), que se refieran a los suelos urbanizables y no urbanizables. No clarifica la LOTA cuál es el contenido de sus determinaciones que pueden adquirir la naturaleza de Normas, pero el respeto al núcleo indisponible de la competencia local, exige entender que deben tener relación directa y necesaria con aspectos vinculados a la ordenación supramunicipal, es decir que respeten la finalidad propia de la planificación territorial.

*por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transportes públicos (Norma 45.2 inciso final).*

Entre las directrices establecidas para los diferentes componentes del sistema de ciudades andaluz destacan las adoptadas para las áreas turísticas litorales especializadas *donde debe lograrse una reconversión del carácter monofuncional del espacio urbanizado para alcanzar un mayor grado de complejidad y madurez de los procesos urbanos y la integración del espacio turístico en el sistema de ciudades tradicional de las zonas costeras. La mejora de los procesos de desarrollo urbano de las áreas turísticas ha de entenderse como la estrategia fundamental para lograr la sostenibilidad ecológica de las zonas litorales y para garantizar la viabilidad económica y social de la propia actividad turística a largo plazo.* (Norma 45.3 a) inciso final)<sup>6</sup>

Pero, sin duda, la regulación que mayor conmoción ha causado, en relación con el modelo de ciudad a promover en el territorio andaluz, es la incorporada en la Norma 45.4, donde se explicitan los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía destacando, entre ellos, la imposición de límites al crecimiento urbano a establecer por el planeamiento urbanístico.

Estos criterios son:

a. *El crecimiento propuesto deberá dimensionarse, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida por dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos.*

*Con carácter general, no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.* (Norma 45.4 a)

En relación con esta disposición hay que diferenciar el doble alcance de la Norma 45 4.a, distinguiendo los efectos de su inciso primero (sobre la necesidad de adecuación de la oferta residencial al estudio de la demanda) de los de su inciso segundo. O dicho de otra forma, no hay que confundir el “cálculo de la población demandante de vivienda deducida de las dinámicas tendenciales observadas en el municipio” con

---

<sup>6</sup> Esta determinación queda profusamente desarrollada en la Norma 53 donde se regula, con carácter de directriz, la urbanización de las áreas turísticas, destacando las prescripciones de su apartado 2 en el que se exponen los criterios básicos que habrán de orientar la ordenación del espacio turístico en el planeamiento urbanístico y territorial. Este conjunto de criterios se encuentra claramente direccionado a reconducir las pautas expansivas seguidas en la ordenación de las áreas turísticas del litoral y a infiltrar nutrientes cualitativos en la formalización de las ofertas complementarias de campos de golf.

el techo poblacional teórico que resulta de aplicar el límite porcentual (30%) establecido por la Norma 45.4.a. Son limitaciones conceptualmente distintas.

La interpretación correcta del inciso segundo del apartado 4.a de la Norma 45 (el famoso límite del 30%), lleva a la conclusión de que esta limitación se establece para poder legitimar la ideación de actuaciones de carácter residencial en aquellas categorías de suelo (urbano no consolidado y urbanizable con delimitación de sectores) que habilitan operaciones de transformación urbanística y/o nueva urbanización a prever en los dos cuatrienios exigidos en la programación temporal del planeamiento general. En conclusión, el límite que establece el POTA con la cifra del 30% no se dirige a cubrir la demanda de vivienda en función de la evolución de la población, sino que es una simple limitación a la capacidad de establecer propuestas de crecimiento urbanístico residencial en el planeamiento urbanístico.

El valor obtenido del estudio evolutivo de población no tiene, pues, por qué coincidir con el resultante de aplicar el citado límite porcentual. Puede ser inferior, pero también superior. De ahí se deriva la posibilidad, confirmada por sentencias judiciales<sup>7</sup>, de superar los límites porcentuales establecidos en la citada Norma que pierden el carácter de infranqueables con el que suelen ser percibidos.

Por último, significar que el establecimiento de estos porcentajes máximos de crecimiento poblacional y superficial se realiza “con carácter general” por lo que nada impide que, a partir de una justificación firmemente fundamentada desde el planeamiento municipal, dichos límites puedan ser sobrepasados. Al tiempo, el inciso primero del apartado 4.a de la Norma permite alterar justificadamente la tendencia observada en la última década en una serie de indicadores multicriterio (población, parque de viviendas, usos productivos, ocupación de nuevos suelos por urbanización), en los que se ha de sustentar el crecimiento a proponer.

b. *El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención en la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos.*(Norma 45.4.b)

Esta determinación apuesta claramente por establecer un orden de prioridades para el desarrollo y ejecución de las actuaciones urbanísticas que, frente a nuevas clasificaciones de suelo urbanizable, anteponga los desarrollos urbanísticos previstos en el planeamiento objeto de revisión y optimice la capacidad de transformación cualitativa que presentan las fábricas urbanas existentes. A la vista de este posicionamiento favorable a la prevalencia de un “urbanismo transformacional” frente al “urbanismo expansivo” característico de los años del “tsunami inmobiliario” resulta,

---

<sup>7</sup> Por ejemplo la Sentencia TSJA 3894/2011 de 14 de noviembre, referenciada en el apartado siguiente.

cuanto menos, sorprendente el empeño mostrado por la Administración Autónoma por detraer las actuaciones residenciales propuestas en suelo urbano no consolidado del cómputo del crecimiento poblacional, incitando, de esta forma, a la sobreclasificación del suelo urbanizable ya que la totalidad del techo poblacional deducido del límite del 30%, se concretará en actuaciones de nueva urbanización en esta clase de suelo.

Reforzando esta norma, el artículo 46 l.f) del POTA regula la necesidad de establecer, por los órganos responsables de la política urbanística autonómica, criterios y directrices para favorecer el diseño de desarrollos urbanos basados en la recualificación de la ciudad existente y el aprovechamiento del suelo y el parque edificatorio.

La priorización de las operaciones de transformación cualitativa de la realidad existente también aparece reflejada en el artículo 58 que, con carácter de directriz, establece las medidas y criterios para la sostenibilidad del sistema urbano. En su apartado l.c) regula la necesidad de introducir el concepto de sostenibilidad en los desarrollos urbanos y, al efecto, determina que se primará la recualificación de lo ya existente frente al desarrollo de nuevos crecimientos, enfatizando la dimensión cualitativa de la ordenación urbana frente a los criterios exclusivamente cuantitativos.

Resulta especialmente interesante la referencia al “aprovechamiento del suelo” del artículo 46 y a “la recualificación de lo ya existente” del artículo 58 ya que, frente a la reclusión habitual de las transformaciones cualitativas al ámbito de la ciudad consolidada, se incorpora al debate la necesidad de repensar los desarrollos urbanísticos inconclusos -circunstancia muy común a partir de la irrupción de la crisis económica- y promover la refuncionalización de los suelos clasificados por el planeamiento vigente y no desarrollados, antes que acudir a la promoción irreflexiva de nuevos suelos urbanizables. En materia urbanística, el concepto de “realidad existente” debe superar la hipoteca de lo tangible, la acepción a lo efectivamente materializado; la situación urbanística de muchos suelos vacantes deviene un cúmulo de afecciones jurídico-normativas que es preciso atender y considerar y, por tanto, a estos efectos, deben formar parte del concepto “lo ya existente” si queremos aportar sentido común y verosimilitud a la propuesta de ordenación urbanística a establecer en el planeamiento general.

En conclusión, en desarrollo de esta regulación la ordenación urbanística debe priorizar la recualificación de la ciudad existente y el “aprovechamiento tanto del suelo como del parque edificatorio”. En esta breve frase se conjugan tres directrices básicas de la nueva orientación que debe adquirir el planeamiento urbano: la densificación equilibrada y cualificada de la ciudad existente -especialmente oportuna en la periferia residencial de baja densidad- para conseguir indicadores de compacidad urbana razonables, la rehabilitación y regeneración de la fábrica urbana existente



incorporando nuevos chips funcionales adaptados a las necesidades de la sociedad contemporánea que coadyuyen a dotar de complejidad al espacio urbano y, finalmente, la reprogramación del suelo clasificado que aún no se ha desarrollado y, por tanto, es susceptible de mejora mediante la alteración de sus parámetros y vocaciones urbanísticas.

c. *La no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos.*(Norma 45.4.c)

Este precepto refuerza de manera explícita la regulación establecida en el artículo 9 de la LOUA, confirmando el carácter excepcional de la desvinculación territorial de actuaciones urbanísticas respecto de los núcleos de población existentes.

Sin embargo, esta determinación presenta notables incumplimientos en el planeamiento general vigente en Andalucía. Es más, el mayor problema que presenta el urbanismo en Andalucía es que, pese a la regulación de la LOUA en materia de modelo de ciudad y a la confirmación explícita de ésta realizada en la normativa del POTA -desarrollando los principios que han de orientar la adopción de soluciones sostenibles y equilibradas en el planeamiento urbanístico-, la práctica real de éste se ha desviado de la senda de la sostenibilidad marcada por estos instrumentos a causa de legislación sobrevenida (Decretos y Decretos-Ley, fundamentalmente), al otorgamiento a la planificación subregional de capacidades –no explicitadas en el POTA- para superar sistemáticamente los límites al crecimiento urbano regulados en el Plan Regional, o a la interpretación “sensu contrario” de la Norma 45 que ha realizado la propia Administración Autonómica a través de la formulación de Instrucciones por parte del organismo competente en materia de ordenación del territorio para la elaboración de los “informes de incidencia territorial” al planeamiento general. Este conjunto de contramedidas desnaturalizadoras del modelo de ciudad compacta preceptuado en el POTA revelan la “bipolaridad” que ha caracterizado las políticas territoriales y urbanísticas desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La generalizada inadaptación del planeamiento urbanístico vigente al POTA<sup>8</sup> se manifiesta en elevados consumos de suelo que conducen a una desfiguración, en ciertos casos, radical de los modelos de asentamientos existentes<sup>9</sup>. Además, el sesgo adoptado por iniciativas como los “campos de golf de interés turístico” -cuya declaración por el Consejo de Gobierno se impone a la planificación subregional

---

<sup>8</sup> En la exposición de motivos del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía se afirma que *de los 62 municipios costeros solo 10 han revisado sus planes para adaptarse al Plan regional. Y este porcentaje no es superior en el conjunto de Andalucía donde de los 595 municipios con planeamiento solo 68 (11%) se han aprobado con posterioridad, y están, por tanto, adaptados al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.*

<sup>9</sup> En el siguiente epígrafe se exponen datos que certifican esta afirmación.

y obliga a su reconocimiento al planeamiento urbanístico-, o la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales en los Planes Subregionales -que, más que actuaciones de valor estratégico diseñadas para dotar de competitividad a los ámbitos subregionales, han devenido en una excusa para incumplir flagrantemente los límites impuestos al crecimiento urbano en el POTA- no hacen sino alimentar la expansividad, en materia de consumo de suelo, de los modelos de ciudad existentes.

En este análisis trasversal de la normativa del POTA relativa a la definición del modelo de ciudad debemos destacar, por su clara relación con este precepto, el artículo 58. Así, en su apartado 1.c) establece que el modelo urbano a adoptar por el planeamiento urbanístico debe considerar la conservación de la diversidad y la complejidad de las tramas urbanas, evitando que los distintos componentes del medio urbano se vean disgregados debido a una excesiva segregación funcional. Segregación territorial y especialización funcional representan las dos caras del modelo de difusión territorial representativo de la realidad de los escenarios más dinámicos de la región andaluza. El carácter combativo del POTA contra este modelo no ofrece dudas.

*d. Un desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público. (Norma 45.4.d).*

Esta determinación, pese a su indudable idoneidad, no ha pasado, por lo general, del ámbito de las buenas intenciones. Una de las características del paisaje de las ciudades andaluzas, pese al esfuerzo realizado en las últimas décadas por incrementar sus niveles de equipo y mejorar la dotación de servicios públicos a la población, es la ausencia de materialización de un volumen importante de los suelos dotacionales resultantes de las reservas obligatorias a contemplar en los desarrollos urbanísticos, mientras que el contenido lucrativo de los mismos (residencial, industrial, turístico o terciario) se encuentra habitualmente finalizado, exceptuando aquellos casos que sufrieron la abrupta paralización causada por la crisis inmobiliaria que aún persiste en nuestra Comunidad.

El negocio inmobiliario se ha movido a unos ritmos de producción inaccesibles para las capacidades del sector público por lo que, a día de hoy, encontramos ámbitos urbanos de reciente urbanización cuya precariedad dotacional no trae causa en la ausencia de suelos reservados para la implantación de los equipamientos necesarios, sino en la imposibilidad financiera del sector público para proceder a su materialización.

El replanteamiento de esta situación tan característica de la periferia de nuestras ciudades, debe llevarnos a reflexionar sobre si la dimensión de las reservas de

equipamientos se ajusta realmente tanto a las demandas poblacionales como a las posibilidades de financiación pública -es constatable la sobredimensión en suelo que produce la aplicación del Reglamento de Planeamiento del año 78 (aún vigente en Andalucía) en materia, por ejemplo, de Equipamientos Docentes-.

Refuncionalizar la oferta dotacional, provocar una cierta hibridación de usos -favoreciendo el desarrollo de programas mixtos, sobre todo, en la escala de los equipamientos de proximidad- que permita compactar el suelo calificado de equipamiento público, unido a una liberación de la tiranía ejercida por la calificación pormenorizada que, en la práctica, impide cualquier cambio de un uso dotacional por otro -o al menos lo dificulta enormemente- posibilitando implementar estrategias de “autogestión vecinal” en esta materia, pueden ser líneas de actuación a considerar para dar cobertura a este precepto normativo del POT.

Reprogramación, hibridación y liberación de usos concretos para las dotaciones de proximidad, pueden ser tres pilares sobre los que cimentar un cambio de cultura en este aspecto de la ordenación urbana donde debe cristalizar, de manera más evidente, la dimensión ética reclamable a cualquier proyecto de ciudad que apueste por la cohesión social.

e. *La disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido. (Norma 45.4 e).*

Esta cuestión representa uno de los principales “talones de Aquiles” de los modelos de ciudad vigentes. El rigor exigible a la verificación de suficiencia de estos recursos vitales, ha brillado por su ausencia en la tradición del planeamiento urbanístico no solo de la Comunidad Andaluza, sino del conjunto del territorio nacional. La irrupción del desarrollo sostenible como axioma sobre el que se ha de anudar las políticas territoriales a implementar, obliga a replantearse estas cuestiones.

A este respecto, cobran vigor las reflexiones de Ramón Folch sobre el modelo territorial sostenibilista, al declarar que la sostenibilidad es un modelo socioeconómico y ambiental conducente a.

- Al consumo de recursos renovables por debajo de su tasa de renovación.
- Al consumo de recursos no renovables por debajo de su tasa de sustitución.
- Al vertido de residuos por debajo de sus posibilidades de asimilación.

Este autor afirma que *en cuestiones territoriales es preciso pasar de la eficacia a la eficiencia: puede que el eficaz alcance el efecto deseado, pero el eficiente lo hace de la manera más ahorrativa posible.*

## 2. El POTA ante la necesidad de reconducir la situación existente en el sistema de ciudades andaluz

La situación actual del sistema de asentamientos andaluz se caracteriza, por lo general, por una rápida expansión urbana -especialmente preocupante y conflictiva en el litoral- producida desde la lógica, individual y acumulativa, de los diferentes planes municipales.

Sin embargo, está comúnmente aceptado que la concreción de los axiomas de ordenación definidores del modelo de ciudad compacta expuestos en el epígrafe anterior -rango poblacional eficiente, policentrismo, movilidad sostenible, valor ambiental intrínseco del suelo rural y mezcla de usos- precisa, indefectiblemente, de una visión territorial más amplia que la operada por el planeamiento urbano en el término municipal<sup>10</sup>. En las subregiones más dinámicas de la Comunidad Andaluza, esta necesidad es evidente. Las diferentes unidades territoriales del dominio litoral (en el que se ubican cinco de los Centros Regionales existentes) y los grandes Centros Regionales del interior (Córdoba, Sevilla, Granada y Jaén), están sometidos a procesos de ocupación territorial que muestran patologías causadas por un consumo excesivo de suelo que origina conurbaciones no deseadas y desfiguran el modelo de asentamiento tradicional mediante la proliferación de actuaciones en discontinuidad con los núcleos existentes; por el surgimiento de nuevas pautas de localización de residencia-empleo; por la irrupción de la problemática causada por los asentamientos irregulares en el suelo rústico; por la aparición de nuevas solicitaciones territoriales sustentadas en usos y actividades emergentes de alto atractivo inmobiliario (turismo residencial, por ejemplo); por la eclosión de la movilidad motorizada incrementada por la especialización funcional que dificulta la instrumentación de políticas supra-municipales eficaces en materia de transporte público; por la amenaza existente en el sistema ambiental en el que se sustenta, en gran medida, la competitividad de algunos de estos territorios (los litorales, principalmente); por la presencia de desequilibrios sociales ante la ausencia de rangos dotacionales pensados desde ópticas y escalas supramunicipales o, finalmente, por insuficiencia de recursos (hídricos y

---

<sup>10</sup> *La transformación del territorio en el conjunto de España ha tenido como una de sus características principales el predominio de las dinámicas supralocales. Así, los condicionantes externos se han hecho determinantes a la hora de definir el uso y la vocación de cada lugar. Y al mismo tiempo, cada lugar se ha visto integrado- económica, funcional y socialmente- en realidades urbanas y regionales de las que ha pasado a ser estrechamente dependiente. Pues bien, esta tendencia a la integración territorial (...) contrasta de manera muy llamativa con el mantenimiento el plan de ordenación urbanística municipal como instrumento de ordenación básico- y a menudo único- de las dinámicas territoriales. Mientras la transformación del territorio se encuentra condicionada ante todo por dinámicas supralocales, los instrumentos con los que la administración y la colectividad cuentan para ordenarla y encauzarla siguen siendo, sobre todo, de carácter local. NEL-LO, Oriol (2012). Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña. Valencia: Tirant Humanidades. Colección Crónica, página 42.*

energéticos) para proporcionar unos servicios infraestructurales aceptables a la población<sup>11</sup>.

La suma de las políticas municipales no solamente ha resultado incompleta sino claramente nociva para la conformación de un territorio equilibrado, integrador, eficiente, competitivo, solidario y ambientalmente cualificado. Frente a esta situación patológica, el modelo territorial de Andalucía debe preservarse frente a estos procesos de urbanización no deseables dominados por el consumo excesivo de territorio.

A la vista de la realidad territorial expuesta, poco puede extrañar la conmoción causada por la irrupción del POTA en el ordenamiento jurídico-normativo de la Comunidad Andaluza, toda vez que su principal estrategia de ordenación -cuya expresión más palmaria es la Norma 45- se orienta a promover la reconducción de los modelos territoriales vigentes, encauzando el planeamiento urbano hacia la senda de la sostenibilidad anudada a un modelo de ciudad compacta. La apuesta por este modelo es clara y decidida y se manifiesta de manera certera y precisa por lo que no caben interpretaciones que puedan devenir la adopción de modelos urbanos alternativos. El atributo de la compacidad urbana impregna todo el documento y se constituye, sin duda, en una de las ideas -fuerza de la planificación regional.

---

<sup>11</sup> Los datos que se exponen a continuación están extraídos de la Tesis doctoral del autor (GÓRGOLAS, 2016) en la que ha analizado el planeamiento urbanístico de un total de 74 municipios pertenecientes al dominio territorial de litoral andaluz. De este universo, 59 son específicamente costeros y 15 se localizan en el “traspáis del litoral”. El suelo total clasificado -como urbano más urbanizable- en este universo de municipios asciende a 115.119,03 Has (1.151,19 Km<sup>2</sup>). La superficie del suelo urbanizable (tanto sectorizado como no sectorizado) es el 45,18% la del suelo urbano, y su contenido residencial asciende a la escalofriante cifra de 937.080 viviendas (2.248.992 habitantes; es decir, el 64,65% de la población existente en el universo de municipios seleccionado). El conjunto de estos datos, especialmente los relativos al incremento poblacional, revelan un crecimiento urbanístico muy por encima de los límites porcentuales marcados por la Norma 45.4.a del POTA.

Existen unidades territoriales en el litoral andaluz donde el volumen de suelo urbanizable (sectorizado más no sectorizado) supera ampliamente el 80% de la superficie total del suelo urbano (Levante Almeriense, Centro Regional de Almería, Costa Oriental-Axarquía en la provincia de Málaga, Costa Noreste de Cádiz o Costa Occidental de Huelva) y 20 municipios donde esta proporción se dispara por encima del 100%. Entre ellos destacan casos como Viator, en Almería, donde el suelo urbanizable representa el 468,30% de la superficie del suelo urbano; Garrucha, en Almería con un 371,80%; Pechina, en Almería con un 282,94%; Vélez Málaga, con un 294,40% o Manilva, también en Málaga con un 291,95%.

### III. MODELO DE CIUDAD Y ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES AL CRECIMIENTO URBANO: LA POLÉMICA CAUSADA POR LA NORMA 45 DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Como ya se ha apuntado, la recepción, por parte de Ayuntamientos y el sector promotor, de esta medida estuvo cargada de polémica, toda vez que condicionaba el establecimiento de modelos territoriales por el planeamiento urbanístico y aportaba, en su opinión, rigidez a la principal técnica urbanística definitoria de aquellos: la clasificación del suelo. El rechazo se produce en tres frentes: (a) la invasión que, según los Ayuntamientos, suponía la Norma 45 a la autonomía local al restringir su capacidad decisoria sobre los modelos de ciudad a establecer en los Planes Generales de Ordenación Urbanística; (b) el debate jurídico sobre si el POTA estaba legitimado legalmente para vincular directamente al planeamiento urbanístico y, por último, (c) el excesivo intervencionismo público subyacente a esta disposición, lo cual contrariaba la tendencia “neoliberalizadora” imperante en esos momentos que clamaba por flexibilizar- más bien inhibir- los controles públicos a la ordenación del territorio y el urbanismo y fomentar la desregulación de la actividad planificadora<sup>12</sup>

En relación con la primera de estas cuestiones, la invasión competencial, el debate se produjo toda vez que la esfera municipal entendió que la Norma 45 establecía límites infranqueables al crecimiento urbano, dejando en manos de la Administración Autonómica permitir su superación<sup>13</sup>. Sin embargo, como hemos expuesto anteriormente, la Norma 45 no comporta una imposición cuantitativa que devenga en un automatismo numérico cuantificable sino, más bien, es una disposición que pretende cualificar las pautas de crecimiento a establecer por el planeamiento urbanístico en orden a conseguir el modelo de ciudad compacta, continua, razonablemente densa y diversificada social y funcionalmente, que ha caracterizado históricamente el sistema de ciudades andaluz<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2011):45

<sup>13</sup> En cualquier caso, resulta curioso observar que este celo -legítimo- por preservar sus competencias por parte de los municipios, no es tal cuando la planificación territorial de ámbito subregional se ha arrogado la capacidad de subvertir la Norma 45 del POTA a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales, cuya eliminación del cómputo del crecimiento ha posibilitado, con carácter general, la superación real y sistemática de estos límites. En estos casos, ningún ayuntamiento ha alzado su voz para denunciar el posible atentado a la autonomía local causado por el impacto de estas actuaciones ideadas por la planificación subregional en los modelos de ciudad a prever en sus respectivos planes generales.

<sup>14</sup> *el POTA invoca claramente las referencias a modelos de ciudad predeterminados en la política europea sobre urbanismo sostenible y modelos de ciudades compactas. Lo cual es lógico teniendo en cuenta la obligación que para el planificador territorial y urbanístico tiene la necesidad de evacuar el informe estratégico que justifique su actuación, como hemos visto en el fundamento jurídico precedente. Siendo el modelo de crecimiento de ciudad parte esencial de esa evaluación estratégica de todo plan.....El artículo 45 no establece un imposible absoluto, sino una norma o criterio general que permite su superación*

Precisamente, este carácter abierto, en cierto modo flexible y no predeterminado, de la Norma 45 fue entendido como una puerta abierta a la actuación discrecional- cuando no arbitraria, como veremos a continuación- de la Administración Autonómica a la hora de interpretar esta Norma en los preceptivos “informes de incidencia territorial” a formular a los Planes Generales de Ordenación Urbanística aprobados inicialmente. Y ello fue percibido como un “atentado” a la autonomía local<sup>15</sup>.

Este debate, no obstante, fue zanjado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que, en sus Sentencias 5119/2010 y 5120/2010 de 23 de diciembre, señala 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 Autonómica 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.*

Tampoco aprecia el Tribunal discrecionalidad atentatoria de la autonomía local por parte de la Administración Autonómica en la regulación establecida en el POTa sobre los límites impuestos al crecimiento urbanístico al afirmar que, desde una evaluación territorial estratégica debidamente fundamentada, el planeamiento urbanístico puede incorporar una propuesta de crecimiento superior a la deducida de los citados límites.<sup>16</sup>

Por último, desde mi propia experiencia en la redacción de Planes Generales de Ordenación Urbanística, puedo afirmar que el establecimiento de estos límites

---

*cuantitativa, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada en la propia participación municipal a la hora de elaborar los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, o la acreditación de la eficiencia de un desarrollo urbanístico configurado en el planeamiento municipal, y la acreditación, igualmente, de disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados.* Sentencia TSJA 3894/2011 de 14 de noviembre.

<sup>15</sup> CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel (2011) “Hacia una más correcta interpretación y una más adecuada aplicación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.” *Práctica Urbanística* n° 104. Sección Estudios. Editorial LA LEY, página 28.

<sup>16</sup> *El POTa no establece una prohibición sino un criterio general que debe respetarse salvo justificación razonable y puntual a través de la participación municipal en la elaboración del planeamiento subregional y el planeamiento urbanístico. Derecho de participación en el planeamiento que se configura, como hemos visto en la reseña de la doctrina del Tribunal Constitucional, como el núcleo duro de la defensa de la autonomía local en el ámbito de la planificación urbanística y territorial. Y que se puede materializar, de forma adecuada según la normativa europea traspuesta al derecho español, en la evaluación estratégica de la acción de planificación escogida. Evaluación estratégica territorial de la planificación urbanística que, en su caso, servirá de justificación para proponer crecimientos que superen los contemplados en el artículo 45 de la norma infringida. Pues como hemos visto, las limitaciones reales al crecimiento se encontrarán en la falta de justificación de las excepciones contempladas, así como en la falta de acreditación de la disponibilidad y suficiencia los recursos territoriales y ambientales necesarios para respaldar de crecimiento propuesto por el municipio.* Sentencia TSJA 3894/2011 de 14 de noviembre.

genéricos no comporta impedimento alguno a la capacidad decisoria del modelo de ciudad a ejercitar por esta escala de la planificación municipal. La Norma 45 del POTa no impone criterios sobre cómo ha de crecer la ciudad ni por dónde ha de producirse su extensión. Tampoco predetermina el tipo de ciudad subyacente a la definición de una determinada estructura básica mediante la definición de los elementos referenciales del sistema de espacios públicos del modelo de ciudad (los sistemas generales), no impone una parametrización urbanística (densidades, edificabilidades) definitoria de la compacidad urbana deseada, ni obliga al establecimiento de unos concretos y específicos criterios y objetivos de ordenación pormenorizada para las diferentes piezas que configuran el crecimiento urbano propuesto.

La Norma 45, deudora de una alerta generalizada sobre la deriva que se estaba produciendo en el territorio andaluz por la acumulación de modelos de ciudad muy consuntivos de suelo, solamente establece una “capacidad máxima para la extensión superficial de la ciudad donde disponer un contenido residencial adecuado para un techo poblacional que cubra las demandas tendenciales tipificadas a medio plazo”. Utilizando el símil de los juegos de azar, la Norma 45 define las reglas del juego pero no dice cómo hay que jugar. Por ello, las consecuencias de la aplicación de estas reglas, al igual que ocurre en los juegos, son sólo parcialmente previsibles.

A partir de la entrada en vigor del POTa, en la Comunidad Andaluza sabemos a qué jugar (la ciudad compacta, próxima, diversa, cohesionada y ambientalmente cualificada) pero no se define la jugada concreta (el modelo de ciudad expresado en cada uno de los Planes Generales de Ordenación Urbanística). No existe, en mi opinión, coerción a la capacidad decisoria de los Ayuntamientos sobre el modelo territorial a adoptar, sino el establecimiento de unos límites máximos a su capacidad de extenderse, superables en determinados supuestos correctamente fundamentados, al objeto de impedir la perpetuación de procesos -la indeseable dispersión- sobre los que existe un consenso generalizado acerca de su insostenibilidad. La Norma 45, en definitiva, trata de garantizar la sostenibilidad del modelo de ciudad que finalmente configure el planeamiento urbanístico.

En relación con la segunda de las cuestiones constitutivas de actitudes enfrentadas a la Norma 45 del POTa, es decir, su vinculación directa al planeamiento urbanístico, el debate que se produjo desde ámbitos académicos y disciplinares alcanzó un nivel de intensidad similar al anterior<sup>17</sup>. No obstante, superada una fase inicial de interpretaciones divergentes sobre esta capacidad conferida al POTa para vincular directamente al planeamiento urbanístico a la hora de establecer los modelos de ciu-

---

<sup>17</sup> RECUENCO AGUADO, Luis (2006). “La coordinación de la planificación territorial”. Revista Andaluza de Administración Pública n° 63. Instituto Andaluz de Administración Pública, página 254.



dad parece que, a día de hoy, hay una aceptación generalizada de esta “legitimidad” de la planificación territorial dada su naturaleza de norma reglamentaria similar a la atribuida a los Planes Generales de Ordenación Urbanística<sup>18</sup>. Ello supone que las determinaciones del POTA están vinculadas a las disposiciones que emanan de la norma jerárquicamente superior -la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía- y que, al tiempo, vinculan a los instrumentos de planificación jerárquicamente inferiores; es decir, 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<sup>19</sup>.

La propia LOUA incorpora continuas referencias a esta vinculación<sup>20</sup>. El conjunto de remisiones de la legislación urbanística a la planificación territorial establecidas en sus artículos 3, 8 y 9 confirman, sin duda alguna, la vinculación del planeamiento urbanístico municipal a sus determinaciones<sup>21</sup>. Además, si analizamos el efecto agregado que, en relación con la pautas desmedidas de consumo de suelo

---

<sup>18</sup> Es obvio que cualquier planificación urbanística debe tomar como referente territorial al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta cuestión no quedó regulada expresamente en la redacción original de la LOTA, lo cual ha sido causa de un intenso debate acerca de la capacidad del POTA para vincular al planeamiento urbanístico. No obstante, el Decreto Ley 5/2012 de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección de litoral de Andalucía, en apartado 2 de su artículo 1 introduce una modificación al apartado 1 del artículo 22 de la LOTA donde se regula que *el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para el resto de los instrumentos de planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general.*

<sup>19</sup> *En cuanto a la planificación territorial, aunque la jurisprudencia no ha sido demasiado explícita al resaltar su naturaleza normativa, ésta se extrae sin esfuerzo de su superioridad jerárquica que legalmente se proclama desde hace tiempo respecto de los planes directores territoriales de coordinación, introducidos por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo de 1956, y a cuyas determinaciones debían someterse los Planes Generales de Ordenación Urbana (artículos 10.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, y 69.2 y 70.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio). Por lo mismo, la vinculatoriedad de los actuales planes de ordenación del territorio sobre los planes urbanísticos sólo puede significar que aquellos participan también de la naturaleza normativa de estos».* Sentencia del TSJA 5119/2010 de 23 de diciembre de 2010 (FJ 4º)

<sup>20</sup> Así, en cuanto a la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, *en el marco de la ordenación del territorio, declara la LOUA que su objeto será en todo caso «La incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservarla diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje».* El sometimiento del planeamiento municipal a la ordenación territorial se reafirma al señalar el artículo 8.1 de la LOUA que *«Los Planes Generales de Ordenación Urbanística establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo»* sometimiento del planeamiento municipal al territorial que se refuerza en el artículo 9.1.A.a al establecer que *en el marco de los fines y objetivos enumerados en el artículo 3 y, en su caso, de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística deben optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren su adecuada integración en la ordenación dispuesta por los Planes de Ordenación del Territorio.*

<sup>21</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2011): 20

por usos urbanos, han ocasionado, en determinadas comarcas y unidades territoriales de Andalucía, los modelos de ciudad establecidos -de manera individualizada y sin coordinación ni limitación alguna- en los correspondientes PGOUS de los municipios integrantes de aquellas<sup>22</sup>, sólo cabe concluir, no sólo la legitimidad, sino la imperiosa necesidad de que desde la planificación territorial -en sus diferentes escalas, regional y subregional- se establezcan medidas para reconducir este “desenfreno territorial” imponiendo normas, directrices de ordenación y recomendaciones que deban ser contempladas -con diferente nivel de aplicabilidad- en los instrumentos de planificación municipal<sup>23</sup>.

Hoy en día, máxime tras el “tsunami inmobiliario” sufrido en España y Andalucía en el ciclo histórico que discurre en el periodo 1997-2017, no pueden existir dudas de que el principal problema territorial causado por aquel es la expansión incontrolada de nuestras ciudades y la desconfiguración producida en el sistema de poblamiento tradicional de Andalucía donde muchas de sus ciudades, pasados 20 años- que, como dice el tango, no son nada-, resultan irreconocibles.<sup>24</sup>

Por último, el tercero de los frentes abiertos contra la Norma 45 del POTA proviene de los propietarios del suelo y del sector promotor-financiero, alimentado por reflexiones vertidas desde ámbitos profesionales. No debe extrañarnos esta cuestión. Ante un marco caracterizado por la escenificación, en los PGOUs vigentes, de voluminosos crecimientos urbanos, la imposición de límites a la capacidad decisoria del planeamiento urbanístico fue percibida muy negativamente tanto por Ayuntamientos, para los cuales la fuente de financiación asociada a la ordenación del suelo era primordial, como por el sector promotor-inmobiliario y los propietarios de suelo que

---

<sup>22</sup> NUÑEZ CASTAIN, José (2006). “La coordinación de la planificación del territorio. Diez Reflexiones sobre el territorio”. Revista Andaluza de Administración pública n° 63. Instituto Andaluz de Administración pública, página 262.

<sup>23</sup> La situación del planeamiento vigente en los municipios del dominio territorial del litoral de Andalucía pone de manifiesto los elevados consumos de suelo urbanizable propuestos, confirmando la perentoria necesidad de establecer limitaciones al crecimiento urbanístico por parte de la planificación territorial, al objeto de reconducir estos procesos dispersivos de las actividades urbanas sobre el territorio.

<sup>24</sup> En el año 2006, la Agencia Europea de Medio Ambiente elabora un Informe a la Comisión Europea titulado “Expansión urbana descontrolada en Europa. Un desafío olvidado”, donde se expresa que uno de los *“procesos de mayor transcendencia con respecto al medio ambiente europeo es el cambio que se está produciendo en las últimas décadas en la configuración de las ciudades. Hasta mediados del siglo pasado, en la gran mayoría de las ciudades europeas dominaba todavía una estructura elaborada y mantenida secularmente. Un núcleo urbano central daba vida a ciudades compactas, en las que se aprecia de manera nítida cuándo estábamos en ciudades y cuándo habíamos salido de ellas. Frente a la estructura tradicional, compacta, aislada, se produce una expansión dispersa, desagregada en la que el espacio público queda comprometido. Hay veces en las que esto difícilmente garantiza las condiciones básicas de bienestar social: movilidad, comunicaciones, infraestructuras, espacios para actividades económicas, sociales y familiares, vivienda social, servicios sociales y mejora de la habitabilidad urbana. Y el texto continúa afirmando que nuestra obligación es minimizar el impacto del crecimiento, regenerar las ciudades existentes, y aplicar pautas de sostenibilidad a las estrategias urbanas.*

veían en esta medida un freno a su capacidad de “influir” en los modelos de ciudad a establecer por los gobiernos locales, en un momento histórico donde la “extensión de las ciudades”, la promoción de suelo urbanizable, era el atributo principal del planeamiento urbanístico, frente a políticas urbanas más centradas en la contención del crecimiento y la apuesta por la recualificación de la ciudad existente, directrices impulsadas por el POTA para la redefinición de los modelos de ciudad y la reconducción de los procesos territoriales asociados a este urbanismo extensivo y bulímico.

Los aspectos más polémicos de la Norma 45 fueron, por un lado, su aplicación generalizada a todos los municipios independientemente de su tamaño o su “renta de emplazamiento territorial”<sup>25</sup> y la nula profundización sobre las singularidades inherentes a los usos turísticos dado el impacto “represivo” que la aplicación del POTA iba a generar en los municipios de tal condición<sup>26</sup>, en especial los del litoral, donde la promoción inmobiliaria asociada a Campos de Golf estaba asumiendo un liderazgo incuestionable. Difícilmente iba a ser posible promover este tipo de operaciones urbanísticas de gran consumo de suelo -su superficie media es de 170 hectáreas- en las ciudades medias de litoral o los pequeños municipios del traspaís, al verse superado el 40% estipulado como máximo crecimiento superficial, aplicable a la superficie del suelo urbano existente. Al tiempo, el debate sobre la población a la que referir el porcentaje del 30% se intensificó para esta categoría de municipios, donde los residentes estacionales vinculados a la propiedad y/o alquiler de segundas residencias alcanzaban proporciones importantes en relación con la población de “derecho”; es decir, la contabilizada en los padrones municipales.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> RECUENCO AGUADO, Luis (2006): 255.

<sup>26</sup> En la Norma 45.4.a del POTA, en verdad, existen dos limitaciones de crecimiento, y ambas tienen un alcance y finalidad propias; y en realidad es la segunda de las limitaciones (la relativa a no incorporar crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años) la que se dirige a controlar la oferta de primera residencia. Los desarrollos que efectivamente se caractericen como uso global turístico representan una oferta diferenciada, que no se dirige a dar soporte a la futura población residente. Si en verdad responde a una oferta turística, no tendría una incidencia directa (o sustantiva) en el crecimiento poblacional. Las limitaciones de la oferta de uso global turístico encuentran -en la lógica de la Norma 45.4 del POTA- su corrección por la limitación primera de la misma, relativa a imposibilitar crecimientos de suelo urbanizable (en cuantía máxima del 40% del suelo urbano). Antes de la incorporación de la Disposición Adicional Novena de la LOUA (por la Ley 12/2011 del Turismo de Andalucía) esta propuesta no se podría hacer, pero ahora tras regularse con precisión la dominancia de los usos propiamente turísticos en los sectores de uso global turístico, podría plantearse la opción del no cómputo como crecimiento residencial ordinario a efectos del 30% de la oferta de uso residencial en el seno del sector de uso global turístico, siempre que efectivamente esta oferta estuviera desde el punto de vista morfológico estuviera dirigida a la segunda residencia (con densidad no mayor a 15 viviendas por hectárea para que sea eximible la reserva destinada a vivienda protegida.).

<sup>27</sup> Esta noticia publicada en la revista Andalucía, Turismo Digital el 19 /11/2007 expresa con nitidez las afirmaciones vertidas en el texto: *el presidente de Promotur, Ramón Dávila, señaló que para analizar las nuevas propuestas de la Junta esperarán a verlas plasmadas en documentos oficiales, pero sí consideró que “vienen a darnos la*

A la presión mediática ejercida por promotores inmobiliarios y propietarios de suelo se unió la Federación Andaluza de Municipios y Provincias que actuó como agente vehiculador de las demandas de los Ayuntamientos -que, a su vez servían de correa de transmisión de las peticiones del sector promotor-inmobiliario-financiero- ejerciendo una importante presión sobre el Gobierno Andaluz que terminó claudicando<sup>28</sup>.

#### IV. LA DESNATURALIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL MODELO DE CIUDAD COMPACTA

A la vista de las reticencias provocadas por la Norma 45 del POT, la Administración Autonómica consideró imprescindible definir con claridad las reglas aplicables para el cómputo de los crecimientos urbanísticos propuestos en el planeamiento municipal, cuyo objetivo principal, como expondré a continuación, fue establecer un “régimen de exenciones” a la regla general establecida, para posibilitar mayores crecimientos que los deducidos de los límites porcentuales<sup>29</sup>.

Sorprende esta actitud cuando el análisis de la realidad existente en el sistema de ciudades andaluz, en lo relativo al crecimiento poblacional experimentado en la última década, revelan la “generosidad” de los límites establecidos en la citada Norma. Efectivamente, al establecer como crecimiento poblacional máximo admisible el 30% de la población existente en los primeros ocho años de vigencia de los

---

*razón y confirman nuestras principales críticas al plan”, centradas en que traería como resultado “justamente lo contrario de lo que teóricamente pretende”. En este sentido, manifestó a Europa Press que “si una de sus finalidades básicas eran conseguir mejorar los desequilibrios, con el texto que salió del Parlamento se conseguiría precisamente aumentar los desequilibrios y las diferencias entre los municipios pequeños y los mayores”. En los municipios que no han tenido desarrollo y que su suelo urbano es muy reducido, el 40 por ciento sobre muy poco era prácticamente nada; mientras que los que tenían mucho suelo urbano todavía crecerían más”, apuntó. Así, esperó que las medidas planteadas corrigan dichos efectos, pero pidió nuevas iniciativas, como tener en cuenta otros parámetros objetivos, como la superficie de cada municipio o incluso la parte de la localidad con protecciones ambientales totales. Dávila también solicitó, en cuanto a la población computable, que debería de tomarse la población real y no la de derecho, al tiempo que lamentó que aún existan elementos “claramente contrarios a los municipios turísticos”, como es el hecho de que “no se computen los suelos industriales y, sin embargo, si entren en el cálculo de los límites de crecimiento los que corresponden a uso turístico”.*

<sup>28</sup> SANCHEZ GONZALEZ, Juan Francisco (2011): 29.

<sup>29</sup> *La Junta admitirá que los municipios planteen en sus planes urbanísticos nuevos suelos urbanizables que superen los límites establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POT), pero con la condición de que los excesos no podrán desarrollarse hasta pasados ocho años de vigencia de los mismos. En cualquier caso, y siempre que las previsiones de estos primeros ocho años se cumplan, la ejecución de los crecimientos extras deberán ser autorizadas previamente por las comisiones provinciales de urbanismo para garantizar que existen los equipamientos preciso (...) La norma 45 del POT ha sido muy cuestionada por los ayuntamientos, y especialmente por poblaciones menores del interior con ciertas expectativas de crecimiento por el desarrollo de nuevas actividades -aspiran a convertirse en ciudades dormitorio de las capitales o han experimentado un impulso por el desarrollo del turismo rural-. La Consejería de Obras Públicas ha encontrado una fórmula para que, sin incumplir en ningún caso los límites fijados en el POT, se pueda dar satisfacción a estas expectativas.* El País, 7 de mayo de 2007.

PGOUs, es decir, una media del 3,75% anual, el POTA está avalando crecimientos residenciales muy superiores a la dinámica tendencial existente, hoy en día, en el conjunto de municipios andaluces. Así, en la actualidad, de los 772 municipios de la región, apenas 29<sup>30</sup>- el 3,76% del total- presentan porcentajes de crecimiento poblacional iguales o superiores a los regulados en el POTA. Pero, lo más significativo, es que 342 municipios<sup>31</sup> (el 44,82% del total) han experimentado “decrecimientos poblacionales”, por lo que cabría preguntarse cómo habría que interpretar, en estos municipios, el precepto regulado en el apartado 4.a de la Norma 45 que dispone la obligación de, con carácter general, adoptar un modelo de crecimiento urbano consecuente con la tendencia seguida por los municipios en la última década.

La conclusión que cabe extraer de esta situación es que los límites al crecimiento urbanístico establecidos en el POTA, no es que no sean infranqueables, es que difícilmente pueden ser alcanzables para la inmensa mayoría de los municipios andaluces y que, por tanto, la posibilidad de superar el crecimiento tendencial admitido por la Norma 45.4.a -bajo justificación fundamentada en las estrategias territoriales a instrumentar por el planeamiento urbanístico-, encuentra expresión propia en los porcentajes adoptados con “carácter general” en el mismo precepto el cual, por tanto, lleva inoculado el “virus de su incumplimiento” al cuantificar “cuánto” pueden ser alteradas las dinámicas tendenciales expuestas en el inciso anterior. Es decir, la Norma 45, regula al mismo tiempo la determinación de las capacidades de crecimiento - anudadas en las dinámicas concretas de cada municipio- y la manera de alterarlas al “alza” estableciendo unos porcentajes de crecimiento muy superiores a los experimentados en el sistema de ciudades andaluz.

Según el geógrafo Oriol Nel-Lo, *para intervenir en la gestión de los asuntos urbanos pensar sobre el futuro no es sólo un ejercicio estimulante sino una obligación. La reflexión y la práctica territorial y urbanística son, antes que nada, medios para prefigurar el mañana, el porvenir. El futuro de un territorio no se puede prever, pero se puede proyectar. No podemos decir con certeza lo que el territorio será, pero sí podemos decidir aquello que queremos que sea. En este sentido es preciso tener presente que la simple extrapolación de tendencias conduce a menudo a conclusiones absurdas.*

---

<sup>30</sup> De este conjunto de municipios 3 se localizan en la provincia de Almería (Roquetas de Mar, Vera y Viator), 9 en la de Granada (Alhendín, Atarfe, Churriana de la Vega, Cijuela, Las Gabias, Gualchos, Jun, Níjar y Vegas del Genil), 1 en la de Huelva (Aljaraque), 1 en la de Jaén (La Guardia de Jaén), 6 en la de Málaga ( Benahavis, Benalmádena, Cártama, Casares, Manilva, Mijas y Ojén) y 8 en la de Sevilla (Albaida del Aljarafe, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Burguillos, Espartinas, Guillena, Palomares del Río y Umbrete). Como puede observarse ningún municipio de la provincia de Cádiz presenta porcentajes de crecimientos iguales o superiores al estipulado en la Norma 45 del POTA.

<sup>31</sup> De este conjunto de municipios, 16 se localizan en la provincia de Almería (el 15,7% del total), 15 en la de Cádiz (el 34%), 44 en la de Córdoba (el 58,6%), 86 en la de Granada (el 50,88%), 40 en la de Huelva (el 50,63%), 71 en la de Jaén (el 73,20%), 47 en la de Málaga (el 46,53%) y 27 en la de Sevilla ( el 25,71%).

*Así, al tratar de prever el futuro a partir de las tendencias actuales se corre el peligro de proyectar, simplemente, nuestros propios temores*<sup>32</sup>.

La Norma 45 del POTA, por tanto, debería haber sido percibida más que como un impedimento, una limitación o una carga, como un “incentivo anticíclico”, una medida que permite instrumentar el cambio de tendencia reclamado, para la prefiguración del futuro de la ciudad, en las palabras de Oriol Nel-Lo. Sin embargo, en el año de la aprobación del POTA -tampoco, al parecer, en la actualidad-, la palabra limitación no tenía asiento en el diccionario de la política territorial dominante. Para progresar había que crecer sin límites, sin establecer impedimento alguno al mercado inmobiliario cuya capacidad de “imaginar imposibles” estaba siendo certificada en el planeamiento urbanístico -tanto vigente como en redacción- de la Comunidad Andaluza, mediante unas propuestas de clasificación de suelo urbanizable absolutamente desmesuradas, especialmente en los escenarios más dinámicos de la región: los grandes Centros Regionales y el Dominio Territorial del Litoral<sup>33</sup>.

De ahí que los porcentajes regulados para el crecimiento urbano en el POTA transmutaron de “máximos admisibles” a “mínimos superables” porque la Administración Autonómica se aplicó con esfuerzo y dedicación a regular un “régimen de excepciones” a la regla general del cómputo del crecimiento urbano para posibilitar esta transmutación.

Y, además, para mayor abundamiento en esta suerte de “sinrazón”, la fórmula adoptada para el establecimiento de los criterios de interpretación de la Norma 45 del POTA fue la formulación de Instrucciones elaboradas por la Secretaría General de Ordenación del Territorio<sup>34</sup> -o la Dirección General de Urbanismo, según el caso- a los efectos de establecer las reglas a aplicar por sus servicios técnicos para elaborar los Informes de Incidencia Territorial a la Aprobación Inicial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, en cuyo contenido adquiere un protagonismo clave la evaluación de la adecuación del crecimiento propuesto a la Norma 45 del POTA.

---

<sup>32</sup> NEL-LO, Oriol (2001). *Cataluña, Ciudad de Ciudades*. Lleida: Editorial Milenio, página 124.

<sup>33</sup> Los datos expuestos en el apartado II.2 sobre el planeamiento municipal vigente en el litoral andaluz, certifican esta afirmación.

<sup>34</sup> Según el art. 21 de la Ley 30/92 las instrucciones y órdenes de servicio se distinguen por las siguientes notas características: a) No están sujetas a publicación, sin perjuicio de que, cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, se publiquen en el periódico oficial que corresponda; y b) carecen de fuerza normativa, basándose en la jerarquía superior del órgano que las dicta y en su potestad de dirección. Por ello, sólo vinculan a los inferiores de aquél, nunca a otros órganos o a terceros. Por tanto, la Instrucción vincula a los órganos de rango inferior a la Secretaría General de Ordenación del Territorio, en relación a la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico general y a la adecuación de los mismos a la planificación territorial.

*En no pocas ocasiones se ha achacado a la administración andaluza que se estaba legislando sobre la base de instrucciones modulando, cuando no realmente forzando, la interpretación de la literalidad de la norma*<sup>35</sup>, y éste es uno de los casos. En lugar de acudir a la fórmula de un Decreto que desarrolle las disposiciones normativas establecidas por el POTA en su Norma 45, se opta por emplear un método “ocultista”, de rango administrativo y carácter interno que, precisamente por ello, es fácilmente modificable en función de los cambios de criterios interpretativos que, arbitrariamente, el devenir del tiempo pudiera introducir<sup>36</sup>

Y esto ha sido, en realidad, lo que ha ocurrido: entre el año 2007 y el 2014 -además del Decreto 11/2008 donde se emprende la vía de la desnaturalización de la Norma 45<sup>37</sup>- se elaboran 4 Instrucciones distintas más una Orden que, a la postre,

---

<sup>35</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2011), página 24.

<sup>36</sup> Ecologistas en Acción considera un despropósito inadmisibles el anuncio de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de “reinterpretar” el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) para hacer más flexibles los límites de los crecimientos urbanísticos, esto es, favorecer de nuevo la especulación urbanística como mecanismo para salir de la crisis. Se pretende así alimentar al monstruo que provocó la crisis como medicina para salir de la misma. Se niegan a sacar enseñanzas de este desastre económico y social al que nos ha llevado la burbuja inmobiliaria. Esta pretensión es inaceptable tanto en la forma como en el fondo. No se puede modificar una norma de un plan aprobado por Decreto de la Junta y ratificado por el Parlamento (que incluyó esos famosos límites al crecimiento) por unas “instrucciones internas”. De hecho, estos intentos de soslayar los límites impuestos por el Parlamento vienen siendo puestos en práctica por la Junta en numerosos Planes de Ordenación del Territorio (POT) y Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), lo que sido recientemente declarado ilegal por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) que atendió una demanda interpuesta por Ecologistas en Acción contra estas “excepciones” fraudulentas para justificar crecimientos superiores al 40% de suelos urbanizables y 30% de incremento de población.

<sup>37</sup> El Decreto 11/2008 de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, en su Disposición Adicional Segunda, desarrolla criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio. Se trata, por un lado, de eliminar determinados suelos urbanizables (los de uso global industrial) del cómputo del crecimiento urbanístico propuesto al objeto de verificar el cumplimiento de los límites de crecimiento superficial establecidos en la Norma 45 del POTA; por otro lado, de incrementar, para una determinada jerarquía de núcleos de población, los porcentajes de crecimiento poblacional permitidos en la citada Norma y, finalmente, posibilitar la utilización de un coeficiente inferior al establecido con carácter general en aquellas actuaciones urbanísticas destinadas mayoritariamente a vivienda protegida, con la finalidad de disminuir la ratio habitante/vivienda permitiendo incrementar el número de unidades residenciales contenidas dentro del máximo porcentaje de crecimiento poblacional admitido. Es decir, la “coherencia” exigida a los planes generales con el modelo de ciudad establecido en el POTA, se traduce en admitir pautas de consumo de suelo que pueden resultar “incoherentes” con dicho modelo.

Con esta regulación el Decreto 11/2008 inicia la senda de la “adulteración” de las disposiciones de la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía con la finalidad de permitir crecimientos urbanos superiores a los máximos establecidos, sin que ello suponga su incumplimiento a efectos administrativos. El testigo lanzado por esta Disposición, será recogido por la Planificación Subregional y por las

han supuesto cambios radicales en la interpretación de la Norma 45 del POTA, de tal forma que un mismo PGOU, en función de la Instrucción con la que es evaluado, o bien incumple la citada Norma o bien su modelo territorial puede ser considerado razonable al encontrarse el crecimiento urbano propuesto dentro de los límites establecidos. Se transita de la insostenibilidad a la sostenibilidad, de la desmesura a la proporcionalidad en el consumo de suelo, de la dispersión a la compacidad, sin que el modelo de ciudad cambie un ápice. ¿Se han alterado los límites? Evidentemente, no. Se ha alterado, en un proceso evolutivo/involutivo de idas y vueltas, de tiras y aflojas, de actitudes restrictivas que cambian a permisivas -sin justificación- en el plazo de un año, el “régimen de exención del contenido residencial de determinadas actuaciones urbanísticas” y la manera de computar la superficie de suelo urbano a la que referir el límite porcentual del crecimiento admitido.

El nivel de incertidumbre e inseguridad que esta circunstancia genera es aún mayor cuando el cambio de criterio se produce durante el prolongado proceso de aprobación de un planeamiento urbanístico cada vez más fiscalizado por políticas territoriales de carácter sectorial. Este hecho ha provocado que PGOUS<sup>38</sup> que fueron rechazados en su aprobación inicial por superar injustificadamente los límites del POTA, y que, por tanto, han tenido que alterar sustancialmente su modelo de ciudad primigenio para ajustarse a éstos -con el consiguiente retraso en el procedimiento, al tener que retrotraerse a una nueva aprobación inicial o, al menos, a una aprobación provisional con exposición pública-, constaten con estupor que, sin que haya culminado su aprobación definitiva, el modelo territorial que fue rechazado en una fase procedimental anterior cumple con la Norma 45 del POTA gracias a la entrada en vigor de una nueva Instrucción. Es más, el cambio de criterio “evaluador” se ha producido durante la vigencia de una misma Instrucción, sin haber siquiera anunciado

---

diferentes Instrucciones que, de cara a interpretar la citada Norma para la evacuación de los Informes de Incidencia Territorial, redactará la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio.

<sup>38</sup> Es el caso, por ejemplo, del Plan General de Alcalá de Guadaíra (Sevilla). Transcurridos, exactamente, 4 años entre la evacuación del Informe de Incidencia Territorial a la aprobación inicial del PGOU (año 2010) y la entrada en vigor de la nueva Instrucción 1/2014, de las 28.661 viviendas que proponía el Plan son computables, en aplicación de las reglas de esta última Instrucción, exclusivamente 6.651, ya que a la cifra total hay que descontar las incluidas en las Áreas de Oportunidad Supramunicipal (10.505), las del suelo urbanizable en situación legal y real de ejecución (9.693) y las contempladas en el suelo urbano no consolidado (1.842). Con la población de referencia en el momento de la aprobación inicial (72.494 habitantes) la máxima capacidad de incremento poblacional (30%) era de 21.478 habitantes a los que corresponden 9.062 viviendas. En conclusión, el PGOU de Alcalá de Guadaíra que fue rechazado por incumplimiento de la Norma 45 del POTA en aplicación de la Instrucción 1/2007, no solamente se encuentra dentro de los límites de crecimiento de la citada Norma sino que podría incrementar el suelo urbanizable sectorizado para dar acomodo a 2.551 nuevas viviendas, según los nuevos criterios interpretativos de la Instrucción 1/2014. La realidad del municipio es que, transcurridos casi seis años desde la evacuación del Informe de Incidencia Territorial, el PGOU ha quedado abruptamente paralizado.



dicha modificación, produciéndose interpretaciones distintas en Planes Generales de Ordenación Urbanística coetáneos, con las repercusiones y agravios comparativos que ello ha generado.

Es decir, no se trata sólo de la elaboración de diferentes Instrucciones que comportan cambios en la interpretación de la Norma 45 del POTA -lo cual ya es grave-, sino que bajo el amparo de una misma Instrucción -dependiendo del momento de elaboración del Informe de Incidencia Territorial o de la Delegación Provincial que lo evacue- se producen discrepancias interpretativas que pueden conducir al cumplimiento o incumplimiento de un determinado modelo de ciudad<sup>39</sup>. La situación generada por esta forma de proceder de la Administración Autonómica cabe adjetivarla, cuanto menos de paradójica, cuando no de sorprendente, incomprensible o, quizás lo más preocupante, arbitraria.

Como he comentado anteriormente, desde la entrada en vigor del POTA, se han elaborado 4 Instrucciones (1/2007, 1/2012, 1/2013, 1/2014) más una Orden (29 de septiembre de 2008). Con carácter general, a excepción de la Instrucción 1/2012, el objetivo de las diferentes Instrucciones ha sido regular la elaboración y tramitación del Informe de Incidencia Territorial que, sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística aprobados inicialmente ha de emitir, con carácter preceptivo, el órgano competente en materia de ordenación del territorio. Las Instrucciones elaboradas con posterioridad a la 1/2007 se formulan con la finalidad principal de adaptar los criterios de elaboración de dicho Informe a los diferentes cambios legislativos que se fueron produciendo a lo largo de esos años: 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, Ley 2/2012 de modificación de la LOUA, Decreto 2/2012 por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y, finalmente, el Decreto 5/2012 de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

El uso adulterado de un instrumento que no tiene fuerza normativa ha permitido desarrollar, en Andalucía, una política territorial poco transparente, que se evidencia en la “sucesión espasmódica”, año tras año, de Instrucciones, generando

---

<sup>39</sup> Son los casos, por ejemplo de los PGOU de El Puerto de Santa María y Alcalá de Guadaíra en los que se aplicaron idénticos criterios para descontar del cómputo del crecimiento urbano determinadas actuaciones. Pues bien, pese a encontrarse en vigor la misma Instrucción (la 1/2007), los Informes de Incidencia Territorial aplicaron interpretaciones divergentes para ambos modelos territoriales de las que concluyeron la validación del PGOU de El Puerto de Santa María y la declaración de incumplimiento del PGOU de Alcalá de Guadaíra. Sorprendente.

una situación de desconcierto en el urbanismo andaluz ya que cada “nuevo espasmo” ha supuesto importantes modificaciones en los criterios fijados.

Así, en todas estas Instrucciones, además de la lógica adaptación a los cambios legislativos sobrevenidos, se incorporan matices en la modulación del cómputo de los límites al crecimiento urbano establecidos en la Norma 45 del POTa que, a la postre, han supuesto ejercicios de “adulteración interpretativa” de esta disposición destinados, claramente, a permitir su superación sistemática empleando, para ello, tres estrategias complementarias.

1. En primer lugar, hacer lo más soportable posible la carga de la herencia recibida del planeamiento anterior, haciendo “invisibles” -a efectos de crecimiento urbano- la mayor parte de sus actuaciones urbanísticas pendientes de desarrollo (tanto del suelo urbano como del suelo urbanizable)<sup>40</sup>.

2. La segunda estrategia utiliza la propia planificación subregional como “golpe de ariete” para derribar la contención territorial postulada en el POTa, a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipal, que tampoco computan a efectos de crecimiento urbano<sup>41</sup>.

3. Por último, la tercera estrategia elimina del cómputo del crecimiento urbano las Actuaciones de Interés Autonómico, tipología de operaciones urbanísticas de contenido estratégico y alcance regional entre las que se encuentran los denominados “campos de golf de interés turístico”, actuaciones promovidas por la “iniciativa privada” que, con el reclamo de fomentar la “excelencia turística”, encubren operaciones inmobiliarias para las que se habilita un procedimiento de aprobación que no precisa del aval ni de la planificación territorial ni del PGOU, a los que se impone<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Para la Instrucción 1/2014, un crecimiento urbanístico ha dejado de estar pendiente de desarrollo, si se encuentra en situación “legal y real de ejecución”; es decir, cuando tenga aprobado e inscrito el proyecto de reparcelación. En conclusión, sin haber iniciado siquiera las obras de urbanización una actuación urbanística, para esta Instrucción, no computa como crecimiento (ni superficial ni, lo más sorprendente, poblacional) siempre que haya superado su “fase documental”.

<sup>41</sup> El impacto territorial causado por la proliferación de Áreas de Oportunidad (un total de 123) en el dominio territorial del litoral de Andalucía se traduce en promover la transformación urbanística de 153.692.700 m<sup>2</sup> de suelo, en su inmensa mayoría, rústico o no urbanizable; cantidad que habrá que añadir al suelo urbanizable actualmente clasificado por el planeamiento urbanístico o, en caso de su Revisión, a la superficie resultante de aplicar el porcentaje máximo de crecimiento urbano admitido en la Norma 45.4.a del POTa (el 40% del suelo urbano). Datos extraídos de GORGOLAS MARTÍN, Pedro (2016).

<sup>42</sup> La regulación de los Campos de Golf de Interés Turístico es un ejemplo paradigmático de la sumisión de las políticas territoriales andaluzas a los dictados del mercado inmobiliario. Así, aun cuando el objetivo principal del Decreto 43/2008 es establecer unas reglas para la implantación de Campos de Golf que rompan definitivamente su “relación siamesa” con las operaciones residenciales, es el propio texto legal el que, en un giro discursivo incomprensible, crea la figura de los Campos de Golf de Interés Turístico cuya

## V. CONCLUSIÓN: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA HA TRANSITADO ENTRE LA INDECISIÓN Y EL DESCREIMIENTO

Las críticas más contundentes realizadas a la Norma 45, y por extensión al conjunto del POT, se centraron en las penosas consecuencias que iba a tener la aplicación de la misma en la economía andaluza. No olvidemos que el POT irrumpe en la escena andaluza a comienzos de 2007, en plena efervescencia de la burbuja inmobiliaria creada por el frenesí urbanizador característico de aquel tiempo. La batería argumentativa contraria a sus determinaciones -con especial énfasis, como se ha evidenciado a lo largo del texto, en la Norma 45- fue variada, pero tiene un elemento común: su desprecio por las evidencias empíricas, que están absolutamente ausentes de la reflexión. Entre tales evidencias empíricas se encuentran hechos tan elementales y significativos como que en Andalucía se han construido en el quinquenio 2002-2007 un número de viviendas algo superior a la mitad de las construidas, en el mismo periodo, en Francia -que multiplica por quince veces el PIB de Andalucía-, o que si se pretendiera desarrollar todo el suelo clasificado por el actual planeamiento urbanístico los ritmos aún serían mayores y llevarían a la ruina al conjunto del sector inmobiliario<sup>43</sup>.

Es aquí donde reside el valor de la “demonizada” Norma 45; en que -más allá de sus apuestas bienintencionadas, pero lamentablemente etéreas, por el desarrollo sostenible o la ciudad compacta, cuya incidencia no suele superar el campo de lo meramente nominativo- aporta criterios objetivos al modelo territorial que se busca y ello es lo que realmente ha preocupado a determinados sectores económicos y políticos. Sectores que valoran el territorio como un activo a explotar en las condiciones de dónde, cuánto, cuándo y cómo ellos establezcan. Por otro lado, los que consideran el territorio no sólo como un recurso sino también como un patrimonio a poner en valor, saben que las reglas del juego en torno a su uso y destino deben establecerse por el conjunto de la sociedad a través de los instrumentos jurídicos y técnicos de los que ella misma se ha dotado. Y ese es el camino que inició el POT.

Y es un camino que es imprescindible recorrer, porque hay un hecho que nadie discute, como es que la evolución de los usos del suelo en Andalucía, principalmente a causa de los avances de una urbanización realizada de forma masiva y sobre terre-

---

“relevancia territorial”, cuya “contribución a la competitividad turística” se centra en admitir usos residenciales y en otorgar el liderazgo de estas actuaciones a la iniciativa privada que decide dónde, cuánto y cómo se implantan.

<sup>43</sup> Ya se ha comentado, párrafos atrás que en el conjunto del suelo urbanizable (ordenado, sectorizado más no sectorizado) contemplado en los Planes Generales vigentes de los municipios del dominio territorial del litoral andaluz se estima un volumen residencial superior a las 900.000 viviendas.

nos no siempre adecuados, es muy preocupante<sup>44</sup>. Este proceso está teniendo consecuencias ambientales y paisajísticas muy negativas cuyo alcance, en muchos casos, no viene siendo ni considerado, ni corregido. El actual modelo de urbanización está ocasionando asimismo consecuencias perniciosas para la calidad de vida de los ciudadanos, de las que son expresión palmaria las dificultades de acceso a la vivienda, el incremento de la movilidad y el aumento de los costes de los servicios.

De esta situación tampoco son ajenas circunstancias tales como que la planificación territorial siempre han ido por detrás de los acontecimientos, quizás porque a nadie le interesaba un planeamiento de este tipo, a lo que hay que añadir la pérdida de confianza de muchos ayuntamientos en los planes urbanísticos como instrumentos básicos de sus programas de gobierno y de sus prioridades de actuación, cuya consecuencia más evidente es la deriva hacia un tipo de plan “rutinario”-entre tecnocrático y burocrático utilizando la expresión de Manuel Solá-Morales-, estricto campo de juego de los intereses inmobiliarios cuando no fuente de financiación irregular.

La administración local se convirtió, durante el periodo de la “burbuja inmobiliaria”, en activa impulsora de una expansión urbanística indiscriminada que tiende a hacerse crónica e imparable. La cuestión económica ha primado sobre otro tipo de razones, entre ellas la calidad urbanística, el paisaje o la generación acompasada de viviendas y equipamientos sociales, llegando a convertir a estas administraciones locales en auténticos operadores inmobiliarios con “lógicas privadas” y de corto plazo a la hora manejar el suelo y las competencias públicas<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> MOREIRA MADUEÑO, José Manuel (2011). “Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental”. Consejería de Medio Ambiente Junta de Andalucía. Comunicación presentada al XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Alicante.

En este estudio se aportan datos reveladores sobre la deriva dispersora de los usos urbanos en el territorio andaluz: *El fenómeno de la dispersión urbanística y la ruptura del modelo compacto tradicional se ha ido produciendo progresivamente desde 1956, si bien con una incidencia territorialmente diferenciada. La superficie de zonas dispersas se ha multiplicado por 5, en el conjunto de Andalucía, hasta 2007 y ha afectado fundamentalmente a Málaga, que experimenta una importante metamorfosis territorial entre 1956 y 1977 que se ha mantenido, si bien más atemperada a medida que la ocupación ha colmatado la primera franja litoral, en el tiempo. La dispersión del nuevo modelo urbano queda reflejada, también, en un aumento de las distancias entre la ciudad matriz y los asentamientos periféricos, de forma que la distancia máxima a recorrer, se ha incrementado por 3,5, dato que tiene un correlato inmediato en la explosión de la movilidad motorizada.*

<sup>45</sup> LÓPEZ, Isidro y RODRIGUEZ, Emmanuel (2010). Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010). Madrid: Traficantes de Sueños.

Esta activa disposición de los gobiernos locales al crecimiento urbano deviene en la adopción de unos patrones de funcionamiento empresarial, se ha denominado “empresarialismo urbano”. En opinión de Isidro López y Emmanuel Rodríguez, la principal consecuencia del empresarialismo urbano es la *institucionalización de la presencia privada en las Administraciones locales alimentada por la confluencia de intereses entre municipios preocupados por aumentar la oferta de suelo, propietarios interesados en recalificar sus terrenos, promotores ávidos de seguir ocupando territorio con nuevos sectores residenciales y constructores deseosos de seguir urbanizando y ejecutando infraestructuras.*

La memoria histórica de una zona que se consideraba atrasada hace no demasiados años, la fuerte influencia local del sector promotor-constructor o la oferta intensiva de empleo en la fase de construcción, constituyeron los factores sociales que sustentaron- y sustentan, lamentablemente- el apoyo social a lo que podría llamarse la cultura local del “desarrollismo inmobiliario”. Ante estas evidencias, también empíricas, la aparición de una Norma que viniese poner coto a los “imposibles realizables” que caracterizaron la estrategia de la promoción inmobiliaria en aquellos años, provocó un rechazo generalizado a nivel social.

Esta “aculturación social” que, en las fases iniciales del desarrollo turístico y residencial en Andalucía sustentaba una evolución económica necesaria, no percibe que la fase actual de desarrollo haya cambiado y que la bonanza socioeconómica a medio plazo pasa por una reconducción razonable del modelo de desarrollo vigente en el anterior ciclo.

Además, la práctica del urbanismo ha devenido demasiado a menudo sinónimo de opacidad, de “mala política” y aun de corrupción. Así, el instrumento que debería servir para ordenar los usos del territorio en beneficio de la colectividad ha acabado identificándose, en muchos casos, con una técnica ininteligible donde la participación democrática del conjunto de actores presentes en los territorios es irrelevante y prevalecen los intereses de los agentes urbanizadores. Este proceso ha sido sintetizado magistralmente por Peter Hall en el siguiente párrafo: *“El urbanismo en lugar de regular el crecimiento urbano (...) se había dedicado a fomentarlo con todos los recursos que tenía a su alcance. La idea que predominaba era que la ciudad era una máquina de crear riquezas y que la función principal del urbanismo era engrasar la máquina: el urbanista se identificó cada vez más con el promotor, su tradicional adversario: el guardabosques se había convertido en cazador furtivo”*<sup>46</sup>.

Puestas así las cosas, no parece exagerado decir que Andalucía se encuentra en un momento clave, en una encrucijada, para la redefinición de su futuro con criterios de desarrollo sostenible y de competitividad en un territorio en el que, hoy por hoy, no reina precisamente la armonía. Un territorio donde el rico sistema de ciudades con el que cuenta, tanto en diversidad como en buena distribución en el espacio regional, es el principal recurso que posee la Comunidad para conseguir su plena integración, tanto a nivel de articulación física, como también económica, social y cultural.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, la ordenación del territorio hasta ahora se ha hecho desde la lógica acumulativa de la óptica local. A grandes rasgos, se puede decir que el territorio ordenado en Andalucía es el resultante de dos tipos básicos de

---

<sup>46</sup> HALL, Peter (1996). *Ciudades del Mañana. Historia del Urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, p.354.

intervenciones: de un lado, el planeamiento urbano y, de otro lado, la planificación sectorial, concepto amplio que incluye una gran variedad de temáticas: infraestructuras, equipamientos colectivos, espacios naturales, gestión ambiental, etc.

Por ello, la irrupción del POTA, además de amenazar el statu quo imperante en las relaciones entre los gobiernos municipales y el sector promotor-inmobiliario hizo que algunos se preguntasen sobre su idoneidad: si el territorio andaluz se ha ordenado hasta ahora sin la necesidad de planes territoriales por qué no continuar como hasta ahora.

En conclusión, la ordenación del territorio en Andalucía todavía no es, aún, ni una disciplina, ni una práctica, ni una política plenamente compartida y afianzada. La indecisa voluntad política sobre la ordenación del territorio también puede achacarse, según los casos, a un cierto ambiente, más generalizado de lo que sería deseable, contrario a la planificación física y que en nombre de la eficacia reclama la desregulación de los procesos de planificación territorial.

No debe argumentarse en contra de esta afirmación utilizando los datos de la “cantidad” de planes subregionales vigentes y en formulación en la Comunidad Andaluza<sup>47</sup>. No se trata, como en ningún aspecto que tenga que ver con la ordenación espacial, de cantidad. La “calidad” de los mismos es la que ha de ser puesta en cuarentena, una vez que afloran intenciones que se mantienen ocultas en sus memorias justificativas: la legitimación otorgada por la Administración a esta escala de la planificación territorial, para adular el cumplimiento de la Norma 45 del POTA a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> A 2016, el programa de planes subregionales abarca 22 ámbitos territoriales en distintas fases: (a) 17 planes aprobados (Aglomeración urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Litoral Occidental de Huelva, Litoral Oriental – Axarquía, Levante de Almería, Aglomeración urbana de Sevilla, Aglomeración urbana de Málaga, Costa Noroeste de Cádiz, La Janda, Aglomeración Urbana de Almería, Campo de Gibraltar, Costa Tropical de Granada, Sur de Córdoba y Aglomeración Urbana de Jaén), (b) 1 plan en su fase final de tramitación (Aglomeración urbana de Huelva) y (c) 3 planes en fase de elaboración (Aglomeración urbana de Córdoba, Almanzora y Revisión Bahía de Cádiz-Jerez). Esto permitirá que a corto plazo, el grado de cobertura de estos planes se extienda al 52,2% de la población, 24,3% de los municipios andaluces y al 19,10% de la superficie regional y, a medio plazo, la cobertura se amplíe al 80% de población, 50% de municipios y 46% de superficie.

<sup>48</sup> En el Fundamento Jurídico Noveno de la STSJA de 5 de Junio de 2014, se afirma que el Artículo 12.4 del POT de La Janda, donde se regula la exclusión del cómputo del crecimiento de las Áreas de Oportunidad, no cumple con la Norma 45.4 del POTA, entendiéndose que la planificación territorial no está justificando la alteración sustancial de los parámetros objetivos de crecimiento deducidos de las tendencias de la última década, así como tampoco está determinando “criterios específicos para la Unidad Territorial de La Janda”, sino que está promoviendo la “no aplicación” de la Norma 45.4 vulnerando el contenido de la misma al infringir su carácter vinculante. Esta fundamentación jurídica ha sido refrendada por el Tribunal Supremo en su sentencia 1129/2016 de 14 de marzo.

Ante esta situación, que transita entre la desconfianza y la desnaturalización de la planificación territorial, todos los actores implicados reclaman su cuota competencial: los agentes económicos las del mercado, en la presunción de que bajo su manto protector no se producen fallos ni tensiones especulativas; la Administración del Estado su capacidad para dirigir y controlar los recursos públicos para las grandes infraestructuras; la Administración Autonómica el control y la dirección de los procesos territoriales; y los ayuntamientos: autonomía local para acoger actuaciones urbanizadoras (cuanto más “importantes” mejor) que posibilitarán presumibles generaciones de riqueza y empleo y una subida en el *ranking* urbano que les permita “colocarse en el mapa”.

El POTA, más allá de anécdotas sobre porcentajes más o menos acertados, ha sido el intento más determinante de pronunciamiento expreso y explícito sobre las funciones que cada rango de ciudades debe cumplir para la mejor articulación de Andalucía y cómo deben ser dotadas para ello. Por primera vez en Andalucía pareció haberse entendido la necesidad de contemplar las ciudades en su conjunto como un sistema interrelacionado.

Y digo pareció porque la Administración Autonómica, pese a impulsar el establecimiento de un marco regulatorio tendente a la sostenibilidad territorial y al fomento de una ciudad compacta, diversa, cohesionada y ambientalmente cualificada -cuyo aval más firme es la normativa incluida en la Sección 4 del Título III del POTA-, pese a desarrollar estrategias de coordinación y cooperación interterritorial, pese a impulsar un proceso frenético de formulación de planes subregionales a raíz de la aprobación del POTA, ha destinado un sorprendente empeño en producir un cuerpo legislativo y reglamentario -sobrevenido al Plan regional- contrario a estos criterios de racionalidad instrumental en materia de ordenación territorial y urbanística reforzado, además, por la institucionalización de interpretaciones de la Norma 45 -a través de la formulación de sucesivas Instrucciones- que fomentan su incumplimiento utilizando como principal recurso, para ello, la propia planificación subregional.

## BIBLIOGRAFÍA

- CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel (2011) “Hacia una más correcta interpretación y una más adecuada aplicación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.” *Práctica Urbanística* n° 104. Sección Estudios. Editorial LA LEY
- GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro (2016). *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: los casos de Casares*

- (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz). Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.
- HALL, Peter (1996). *Ciudades del Mañana. Historia del Urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- LÓPEZ, Isidro y RODRIGUEZ, Emmanuel (2010). *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- MOREIRA MADUEÑO, José Manuel (2011). “Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental”. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Comunicación presentada al XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Alicante.
- NEL-LO, Oriol (2001). *Cataluña, Ciudad de Ciudades*. Lleida: Editorial Milenio.
- NEL-LO, Oriol (2012). *Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades. Colección Crónica.
- NUÑEZ CASTAIN, José (2006).” La coordinación de la planificación del territorio. Diez Reflexiones sobre el territorio”. Revista Andaluza de Administración pública nº 63. Instituto Andaluz de Administración pública.
- RECUENCO AGUADO, Luis (2006). “La coordinación de la planificación territorial”. Revista Andaluza de Administración Pública nº 63. Instituto Andaluz de Administración.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2011). “La consideración de las limitaciones al crecimiento como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano”. *Revista Andaluza de Administración Pública* nº81. Instituto Andaluz de Administración Pública.