



LAS VINCULACIONES ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y SECTORIAL EN ANDALUCÍA

Manuel Benabent F. de Córdoba
Geógrafo

Ha transcurrido más de una década desde la aprobación de la legislación de ordenación del territorio de Andalucía y en este periodo la Comunidad Autónoma ha aprobado nueve planes de ordenación territorial. Es, pues, una de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) con mayor experiencia planificadora del Estado.

Esta experiencia se ha desarrollado con la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTCAA) que establecía de forma muy sucinta el contenido de esta materia y que la experiencia desarrollada en estos años ha puesto en evidencia que era preciso completar su contenido.

Con posterioridad a la LOTCAA se aprobó la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), hecho de gran relevancia para el ordenamiento jurídico de la planificación territorial y urbanística y, posteriormente, se han sucedido varias incorporaciones y modificaciones a ambas leyes que han mejorado sustancialmente su contenido en relación con la Ordenación del Territorio.

El resultado ha sido una mayor articulación entre ambas materias. Si la LOTCAA aparecía en 1994 como una norma separada, en la que la planificación de ordenación del territorio apenas tenía alguna conexión con el planeamiento urbanístico; si acaso, lo más que se llegaba a establecer era la vinculación del plan urbanístico al plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, la legislación posterior ha ido estrechando la conexión entre ambas materias.

Este hecho es, por otra parte, común en la mayoría de las CC.AA., en que las sucesivas legislaciones que se están produciendo establecen cada vez una mayor coordinación entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, de manera que, incluso formalmente, se termina por refundir ambas legislaciones en un único texto legal. Así esta sucediendo en las CC.AA. que antes legislaron en materia de ordenación territorial, en tanto que las CC.AA. que más tarde incorporaron a su régimen jurídico la Ordenación del Territorio ya lo han venido haciendo de forma integrada con la legislación urbanística.

Esta mayor vinculación entre ambas materias se ha producido en una dirección bien definida, cual es el fortalecimiento de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio.

En relación con la planificación con incidencia en la ordenación del territorio (PIOT)¹ la legislación ya establecía en 1994 el mecanismo de articulación entre esta materia y las políticas sectoriales dando primacía a la Ordenación del Territorio. Circunstancia que, por otra parte, no es, al contrario de lo que pudiera pensarse, común en el conjunto de las CC.AA.²

Veamos a continuación como se establecen las vinculaciones entre los instrumentos de planificación territorial (urbanística y de ordenación del territorio) y entre éstos y los PIOT en Andalucía.

LA VINCULACIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La estructura conformada por la legislación de Ordenación del Territorio en relación con los instrumentos de planificación es una estructura jerárquica piramidal en la que el plan de ordenación del territorio de Andalucía (POTA) vincula al plan de ordenación del territorio de ámbito

¹ La LOTCAA denomina como planes con incidencia en la ordenación del territorio a los planes sectoriales de incidencia física que realiza la Comunidad Autónoma.

² En la mayoría de las CC.AA. el plan sectorial puede modificar el contenido del plan de Ordenación del Territorio.



subregional (POTS), y ambos al PIOT, con la salvedad hecha de los planes de ordenación de los recursos naturales, en los que las determinaciones de carácter ambiental vinculan a los planes territoriales, urbanísticos y demás planes sectoriales.

Por otra parte, el POTS vincula directamente al plan urbanístico. No sucedía así con el POTA, puesto que la LOTCAA no explicitaba la vinculación directa al planeamiento urbanístico, quizás fuera porque la escala y ámbito de este Plan no parecía al legislador que daría lugar a determinaciones físicas de ordenación que pudiese producir una directa vinculación de sus determinaciones aplicables al planeamiento urbanístico. Cuestión que, a nuestro juicio, se ha corregido con la LOUA, que ya no habla en singular del POTS sino, genéricamente, del plan de ordenación del territorio.

La vinculación entre el planeamiento territorial y urbanístico se establece en diferentes aspectos que exponemos seguidamente:

1. La articulación entre la OT y el Urbanismo y la compatibilidad entre instrumentos.

De acuerdo con el artículo 23.1 de la LOTCAA, los POTS son vinculantes para el planeamiento urbanístico general; por otra parte, la disposición adicional segunda de esta Ley determina que el planeamiento urbanístico general y el planeamiento especial contendrá la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación del territorio, particularmente en:

- El sistema de ciudades.
- El sistema de comunicaciones y transportes.
- Los equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales.
- Los recursos naturales básicos.

De este modo, se produce una directa vinculación y ésta debe ser, además, justificada explícitamente en los instrumentos urbanísticos.

Posteriormente, la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) va a insistir en esta plena integración entre ambas materias, determinando que:

- La actividad urbanística se desarrolla en el marco de la Ordenación del Territorio (Art. 2 y 3).
- La ordenación urbanística se establece en el marco de los planes de Ordenación del Territorio. (Art. 7.1, 8.1, y 9).

Finalmente, la Ley 13/2005 de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo va a incidir, años después, en el modo en que debe hacerse explícita por el planeamiento urbanístico su compatibilidad con el plan de ordenación del territorio, incorporando una nueva disposición adicional octava a la LOUA que establece la necesidad de un Informe de incidencia territorial en la fase de aprobación inicial de los PGOU que analice las previsiones que el mismo debe contener en relación a la Disposición adicional segunda, así como su repercusión en el sistema de asentamientos.

2. El planeamiento urbanístico como instrumento de desarrollo de los planes de ordenación del territorio.

La LOUA determina que el planeamiento urbanístico ha de ser instrumento de desarrollo del plan de ordenación del territorio. En su artículo 9 se señala que los planes generales de ordenación urbanística en el marco de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio 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 (apartado A.a), y
- La preservación del proceso de urbanización para el desarrollo urbano de los terrenos excluidos de dicho proceso por algún instrumento de ordenación del territorio (apartado A.g).



Como puede observarse, la Ordenación del Territorio se ve reforzada en la LOUA puesto que los planes de ordenación del territorio pueden establecer contenidos específicos de obligado cumplimiento a desarrollar por el planeamiento urbanístico. Se trata no ya de pormenorizar al detalle de un plan urbanístico las previsiones de un plan de ordenación del territorio, sino de incorporar nuevos contenidos. Así el artículo 10.1.B de esta Ley establece que el plan de ordenación del territorio puede exigir al planeamiento urbanístico que incluya aspectos sólo reservados a los planes urbanísticos de ciudades de relevancia territorial. En concreto estos contenidos específicos son:

- Definir una red de tráfico (motorizado, no motorizado y peatonal), de aparcamientos y de elementos estructurantes de la red de transporte público para la ciudad, así como para la comunicación entre ellas.
- Proveer los sistemas generales de incidencia o interés regional o singular que requieran las características de estos municipios.

3. La prevalencia del plan de ordenación del territorio sobre el planeamiento urbanístico.

La LOUA establece las reglas de prevalencia del plan de ordenación del territorio sobre los planes urbanísticos, cuestión que no estaba definida en la LOTCAA, de manera que en el apartado 3 de su artículo 35 determina que la entrada en vigor sobrevenida de un POTS comportará:

- a) La prevalencia de sus normas de aplicación directa cuando éstas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico.
- b) La adaptación de las normas del instrumento de planeamiento urbanístico en la forma en que establezcan sus directrices.
- c) La obligación del municipio o municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a las de la planificación territorial en los términos previstos en éstas.

4. Los instrumentos de desarrollo de los planes de ordenación del territorio.

El desarrollo de planes y de otros instrumentos en ejecución del plan de ordenación del territorio es también un aspecto regulado por la LOUA, lo que nuevamente viene a señalar como la ley urbanística ha venido directamente a incorporar determinaciones que bien pudieran haberse incluido en una modificación de la LOTCAA y que, por razones de oportunidad, se incorporaron a la legislación urbanística.

Así, se prevé que:

a) En previsión de los planes de ordenación del territorio, se podrán formular planes de ordenación intermunicipal (art. 11.2,b);

b) En desarrollo directo de los mismos (art.14.2,c) se podrán formular planes especiales, municipales o supramunicipales, aunque estos planes estarán tasados a las siguientes finalidades:

- Establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

- Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

- Conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.

c) Los planes de ordenación podrán establecer en cualquier clase de suelo reservas de terreno de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo (art. 73.1 de la LOUA modificado por la Ley 13/2005) con las siguientes condiciones según clase de suelo:



- En suelo urbano para vivienda pública y equipamiento.
- En suelo urbanizable para residencial, industrial, terciario y equipamiento.
- En suelo no urbanizable para vivienda pública, industrial, terciario, turístico, para la protección o preservación del suelo o por cumplir una función estratégica de ordenación o vertebración.

No puede dejar de mencionarse que estas determinaciones de la legislación urbanística y especialmente la incorporación de los contenidos establecidos en los artículos 14.2, c y 73.1 va a suponer la resolución de un manifiesto déficit de los planes de ordenación del territorio que en la LOTCAA no se había previsto, y es la posibilidad de que estos planes puedan desarrollarse, al menos en parte, mediante instrumentos propios.

Hasta hace bien poco un plan de ordenación del territorio era un instrumento plenamente maniatado, pues su eficacia se producía en el momento en que otros instrumentos (planes urbanísticos o de incidencia territorial) fuesen aprobados de acuerdo con sus determinaciones. Si no se producía ningún desarrollo planificador posterior, el plan se situaba en el limbo. Sus previsiones temporales, la necesaria compensación entre normas coercitivas y propuestas activas de intervención quedaban plenamente descompensadas a favor de las primeras. El plan podía establecer prohibiciones que entraban inmediatamente en vigor, pero las acciones positivas que llevasen necesariamente un cierto detalle en su tratamiento podrían no tener lugar nunca, o al menos no en el momento en que el plan precisaba, con el consiguiente menoscabo de la acción planificadora.

En el mismo sentido y de una gran importancia, que no se ha reconocido suficientemente, ha sido la incorporación del procedimiento para la declaración de las denominadas Actuaciones de interés autonómico, introducida en la legislación de Ordenación del Territorio mediante la Ley 3/2004, de 28 de diciembre de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

Mediante esta declaración se legitima la ejecución de las actuaciones de carácter público de especial relevancia contemplada en los planes de ordenación del territorio (y también en los PIOT), vinculando sus determinaciones directamente al planeamiento urbanístico y no estando sujeta la construcción y puesta en funcionamiento del proyecto a licencia ni a actos de control preventivo municipal.

En el caso de Andalucía, a nuestro juicio afortunadamente, se ha seguido el criterio que ya en su día estableció la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid (Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo), de incluir esta figura en el marco de la planificación, lo que no se ha seguido en otras CC.AA. que establecen la misma al margen de cualquier consideración planificadora.

5. El plan de ordenación del territorio y el suelo no urbanizable.

En cuanto al suelo no urbanizable la LOUA regula de forma precisa el modo en que los planes urbanísticos incorporan las determinaciones de los planes de ordenación del territorio. De este modo establece que:

- Pertenecen al suelo no urbanizable los que el PGOU adscriba a esta clase por ser objeto por los POT de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la del suelo no urbanizable. (art. 46.1,e).

- Los PGOU podrán establecer dentro del suelo no urbanizable la categoría de suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial (art. 46.2,b).

- En los suelos no urbanizables no adscritos a categoría alguna de protección especial las obras o instalaciones precisas para el desarrollo de la actividad agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga podrán realizarse siempre que no estén prohibidas expresamente por los POT (art. 52.1,A).



6. La eficacia del plan de ordenación del territorio.

Finalmente, la LOUA dota a los planes de ordenación del territorio de la instrumentación suficiente para evitar que en el proceso de redacción de los mismos pierdan su eficacia. Así la disposición adicional quinta de la Ley establece que:

- Simultáneamente o con posterioridad a la formulación del POTS se podrá suspender por un plazo máximo de 2 años la tramitación de las modificaciones de planeamiento que afecten a la ordenación estructural y tengan incidencia o interés supramunicipal.
- La resolución por la que inicia la información pública del POTS motiva por si sola la suspensión, por el plazo máximo de un año, de los contenidos de las innovaciones del instrumento de planeamiento que contravenga las determinaciones propuestas por aquél.

Como puede observarse mientras la primera medida supone una actuación potestativa, hasta ahora no utilizada pero que puede ser necesaria en ámbitos territoriales sometidos a importantes tensiones y procesos expansivos, como algunas zonas litorales y aglomeraciones urbanas, la segunda medida viene establecida por imperativo legal.

En suma, la legislación desarrollada con posterioridad a la LOTCAA ha establecido una más adecuada relación entre los instrumentos de la planificación de ordenación territorial y urbanística.

LA VINCULACIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

Como señalamos al principio de este artículo la ordenación del territorio vincula a la planificación sectorial; esto es, a aquellas actividades de planificación que la LOTCAA establece de forma expresa en el anexo I de la misma y a la que posteriormente se ha venido a añadir la planificación turística o a las materias del anexo II que pudiesen ser planificadas.

La LOTCAA hace una clara diferenciación entre la planificación cuya formulación es de competencia de la Comunidad Autónoma (PIOT) de los planes sectoriales del Estado. Para unos y otros establece, lógicamente, determinaciones distintas.

Respecto a la planificación sectorial estatal la LOTCAA determina en su artículo 29 que estos planes deben someterse a informe del órgano competente de Ordenación del Territorio y que este informe versará sobre la coherencia del plan con la política en esta materia de la Comunidad Autónoma. En caso de discrepancias, éstas se resolverán mediante una comisión mixta de concertación.

En cuanto a los PIOT y la de los artículos 17 y 18 de la LOTCAA determinan que éstos tendrán los contenidos que establezca su legislación específica y el propio acuerdo de su formulación y que deben incluir un diagnóstico y unos objetivos territoriales así como una justificación de su coherencia con los planes de ordenación del territorio que les afecten. El órgano competente en materia de ordenación del territorio ha de emitir un informe sobre la coherencia del PIOT respecto a aquellos planes que puedan verse afectados.

Como puede apreciarse, la planificación sectorial se somete a la ordenación del territorio. Para los PIOT la LOTCAA no entra en la consideración de si éstos deben ser de ámbito regional o subregional o su contenido específico, dejando que sea la propia legislación especial la que establezca el alcance y el ámbito que considere oportuno. De esta manera, a los PIOT lo que se le exige es que introduzca objetivos de ordenación territorial y una valoración de los efectos territoriales que el mismo va a producir. Aunque su ámbito pueda ser el de la Comunidad Autónoma se ve afectado no ya por el POTA sino también por los distintos POTS existentes, debiendo ser acorde a ellos.

UNA REFLEXIÓN FINAL

El sistema de relaciones entre los instrumentos de planificación física de la Comunidad Autónoma ha ido cobrando coherencia paulatinamente



mediante aproximaciones sucesivas. La tendencia que refleja el proceso normativo llevado a cabo hasta la fecha supone un refuerzo del papel de los planes de ordenación del territorio, una más precisa regulación del campo propio de actuación a la vez que una más completa coordinación con el planeamiento urbanístico.

La inicial configuración de la ordenación del territorio como una materia que aparecía prácticamente desvinculada o al margen del urbanismo se ha terminado, en gran medida, por rectificar, aunque esto no quiere decir que la propia configuración de los instrumentos de ordenación del territorio no adolezcan aún de imprecisiones y de necesarias correcciones para adaptarlos a la rica experiencia ya existente con los planes formulados. De hecho, las incorporaciones normativas se han dirigido esencialmente a establecer de forma más precisa las vinculaciones entre los instrumentos de la ordenación del territorio y el urbanismo que a perfeccionar los primeros.

En este proceso, el gobierno de la Comunidad Autónoma se dota de un mayor nivel de control de los procesos territoriales, tanto por el reforzamiento de la planificación de ordenación del territorio como por las nuevas prescripciones establecidas para el desarrollo del planeamiento urbanístico, ya sea vía tramitación del planeamiento urbanístico, con la inclusión del informe de incidencia territorial en la fase de aprobación inicial del plan urbanístico; ya sea en su contenido, con la necesaria valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación del territorio; y por el mismo sometimiento a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio.

En lo que respecta a la vinculación entre planificación sectorial y territorial se ha mantenido sin cambios la inicial configuración establecida en la LOTCAA, la cual dibuja un sencillo sistema de vinculación entre ambas planificaciones. En este sistema la principal falla que se detecta es que LOTCAA no exige que las políticas sectoriales hayan de ser planificadas, sino que si esto se hace el plan se somete a los mecanismos establecidos por aquélla. De hecho esto puede dar lugar a que simplemente con no tramitar formalmente como PIOT los documentos de planificación o con cambiar su denominación por títulos menos comprometidos como

«estudio» o similares se pueden desarrollar políticas sectoriales desvinculadas de las directrices y objetivos de la planificación territorial como ya ha sucedido.

En suma, el proceso desarrollado denota, a nuestro juicio, la incongruencia de mantener todavía una legislación separada en ambas materias que, como bien señala Luciano Parejo³, tienen una misma identidad aunque tengan funciones diferenciadas. Por claridad expositiva ciertamente debiera procederse a refundir toda la legislación producida en un único texto normativo.

³ Ver a estos efectos la reflexión de Luciano Parejo sobre urbanismo y ordenación del territorio (volumen II pp. 305-314) en Parejo, L., Jiménez Blanco, A. y Ortega, L. (1998): *Manual de Derecho Administrativo*, ed. Ariel, 2 volúmenes.