

**Subcapítulo I. El concepto de ordenación del territorio.  
 Los antecedentes de la planificación territorial.  
 La ley de ordenación del territorio de andalucía.  
 El sistema de instrumentos de ordenación del  
 territorio. Planificación sectorial con incidencia en  
 la OT. Actuaciones singulares con incidencia en la  
 ordenación del territorio.**

Luisa Teresa Chamizo Calvo

**I.1. EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La Ordenación del Territorio es una disciplina técnico-administrativa y una práctica política destinada a coordinar y compatibilizar los diferentes usos y funciones que se desarrollan en un determinado territorio (región o subregión) en consonancia con unos principios rectores (cohesión y equilibrio territorial, desarrollo sostenible, competitividad de los territorios). A tal efecto, formula a través de sus principales instrumentos (planes de ordenación del territorio) un conjunto de determinaciones de diferente grado de vinculación (normas, directrices, recomendaciones), dirigidas al planeamiento urbanístico y a las políticas públicas sectoriales de incidencia territorial (y, en su caso, a agentes privados), y que se refieren a zonificaciones, trazados y elementos puntuales (localizaciones) relacionados, por una parte, con los tres grandes sistemas territoriales (sistema de ciudades, sistema de comunicaciones, sistema de espacios naturales) y, por otra, con determinadas áreas del territorio que por sus características y problemas requieren un tratamiento específico (áreas metropolitanas, áreas de montaña, ámbitos rurales, zonas del litoral, etc.).

Se desarrolla fundamentalmente a escala regional y subregional, a diferencia del urbanismo que se desarrolla a escala municipal.

El origen técnico-administrativo de la Ordenación del Territorio está relacionado con la crisis del concepto de ciudad como núcleo aislado, y la necesidad de prever su evolución y sus repercusiones en un ámbito territorial cuya ordenación debe ser abordada unitariamente. Al mismo tiempo, está vinculado con políticas de desarrollo regional y con la planificación de sectores estratégicos como las infraestructuras de comunicaciones.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en Torremolinos en 1983, es el documento que mejor precisa sus conceptos y objetivos fundamentales, definiéndola como “la

*expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad*". Añade que es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector o plan.

En ella se establece que la Ordenación del Territorio debe ser *"democrática, global, funcional y prospectiva"*.

**"Democrática:** *debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos.*

**Global:** *debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global.*

**Funcional:** *debe tener en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países.*

**Prospectiva:** *debe analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación."*

Además, establece que su **aplicación** debe tener en cuenta la existencia de *"numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de todo estudio prospectivo, las limitaciones del mercado, las peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socioeconómicas y del medio ambiente"*. Y señala como sus principales **objetivos**: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

La Carta Europea recoge un concepto global y omnicompreensivo de Ordenación del Territorio que va más allá de la mera planificación física. Sin embargo, aunque con un origen muy vinculado a la planificación económica, en España, al igual que en Italia y en Alemania, la ordenación del territorio como política pública se ha consolidado como una planificación física a escala regional y subregional.

En España, la planificación territorial y la urbanística tienen un origen común, abordándose en un principio la planificación territorial con figuras de planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal. La ordenación del territorio como materia diferenciada del urbanismo toma carta de naturaleza en la Constitución de 1978<sup>1</sup>, apareciendo como una competencia diferenciada del Urbanismo que pueden asumir las Comunidades Autónomas.

---

<sup>1</sup> Art. 148.1.3º de la Constitución Española.

El primer Estatuto de Autonomía<sup>2</sup> de Andalucía, de forma similar a los del resto de las Comunidades Autónomas, estableció como contenidos materiales configuradores de la política territorial, en desarrollo de la Constitución, “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

No obstante, diferenciar nítidamente las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo no es tarea fácil. En este sentido, existe ya un corpus bastante nutrido de las decisiones en las que el Tribunal Constitucional se ha enfrentado con la definición de lo que es y comprende la competencia autonómica sobre ordenación del territorio. Algunas ideas aportadas por el Tribunal constitucional, como señalan MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ Y DIEGO J. VERA JURADO<sup>3</sup>, al respecto son las siguientes:

*“...tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 77/1984, fdto. jco. 2º).*

*“...es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud (...que) evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” (STC 149/1991, de 4 de julio, fdto. jco. 1º B). Sin embargo, de esta amplitud no se deduce que “se incluyan todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial” (STC 36/1994, fdto. jco. 3º).*

*“...su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo” (STC 36/1994, fdto. jco. 3º).*

*“...es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio” (STC 149/1991, de 4 de julio, fdto. jco. 1º B; 40/1998, fdto. jco. 30º y 149/1998, de 2 de julio, fdto. jco. 3º).*

<sup>2</sup> Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. En su artículo 13 se establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva, entre otras materias, en “Política territorial: y del litoral, urbanismo y vivienda”.

<sup>3</sup> MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ Y DIEGO J. VERA JURADO: “La Ordenación del Territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia” Revista: “Estudios”

*“...en suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex. artículo 149.1 que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos” (STC 36/1994, fdto. jco. 2º y 149/1998, de 2 de julio, fdto. jco. 3º).*

*“...tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal” (STC 40/1998, de 19 de febrero, fdto. jco. 29º).*

Otra nota que se deduce del concepto de ordenación del territorio delimitado por el Tribunal Constitucional es que la planificación territorial, por su carácter **transdisciplinar y horizontal**, tiene un carácter **integrador**, estando presente en la misma la continua dialéctica con la planificación sectorial, donde se ordena un único sector de la realidad.

## **I.2. LOS ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Aunque la previsión de futuro sea una intención humana constatada desde tiempos remotos, la planificación reglada es de aparición relativamente reciente. Sus orígenes pueden remontarse a las necesidades de crecimiento de las ciudades tras el éxodo campo-ciudad que tiene lugar como consecuencia de la revolución industrial.

Los primeros crecimientos planificados de las ciudades se acometieron a través de los llamados “planes de ensanche”, aunque estos preveían crecimientos locales y no acometían la ordenación de la totalidad del término municipal. La ordenación global del término municipal no se acomete hasta la década de 1920 cuando por influencia francesa, británica y alemana se apunta a la necesidad de establecer planes generales para la ciudad completa y el resto del territorio.

También, gracias a corrientes europeas, se formulan los primeros instrumentos supramunicipales en la Segunda República. Para Madrid, gracias a Julián Besteiro, se publica en 1939 el “plan regional”. En Barcelona por encargo de la Generalitat se realiza en 1932 el “Plan de distribución de zonas del territorio catalán”.

Tras la Guerra Civil aparece un propósito de reconstrucción que dará lugar a diferentes organismos planificadores vinculados a áreas derruidas (Dirección General de Áreas Devastadas), ordenación rural (Instituto Nacional de Colonización) e intervención en ámbitos urbanos (Jefatura Nacional de Urbanismo). Estos dieron lugar a una serie de planes que pueden considerarse la primera generación de planeamiento general integrador en España.

La **Ley del suelo de 1956** supuso el nacimiento del derecho urbanístico español y la concepción de del **urbanismo como función pública** en la que el crecimiento y la intervención sobre la ciudad se acometía a través de un sistema jerarquizado de planes. En

ella se preveían a nivel supramunicipal, enmarcando el planeamiento local, el Plan Nacional de Urbanismo y los Planes Provinciales y Comarcales, jerárquicamente dependientes del anterior. Estos instrumentos eran denominados por la LS1956 planes urbanísticos territoriales, para distinguirlos de los que llamaba planes sectoriales, consistentes en planes de ámbito meramente sectorial<sup>4</sup>.

Así, el art. 7 de la LS56 establecía que el Plan Nacional configuraría las directrices de la ordenación urbanística de todo el territorio español en función *“de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población”*. No obstante, la amplitud de su ámbito unida a la indeterminación contenida en la Ley acerca su contenido y de la competencia y procedimiento para su aprobación motivaron que no llegara a aprobarse ningún Plan Nacional.

Los planes comarcales eran entendidos como la extensión a un mayor ámbito del PGOU municipal. Los planes provinciales, no obstante, estaban concebidos como instrumentos de coordinación que perseguían diferentes propósitos y que constituían las piezas de desarrollo del Plan Nacional, sin embargo, sólo se aprobaron los de Barcelona (1963) y Guipúzcoa (1965) y apenas tuvieron repercusión operativa.

Esta labor urbanística de mediados de siglo tuvo más impulso técnico que político y se vio desbordada por el desarrollo económico que se producirá en la década de 1960 que va a dar lugar a una nueva normativa sectorial cuyas determinaciones prevalecían sobre el planeamiento urbanístico: la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (1963) y las Normas Provisionales de Ordenación de los Polos de Desarrollo y Promoción Industrial (1964), son ejemplos de esto.

A finales de los años sesenta se produce un cambio de orientación hacia criterios políticos más economicistas cuya máxima expresión fue la aprobación de los Planes de Desarrollo Económico y Social (I, 1964-1967; II, 1968-1971 y III 1972-1975). Estos tenían una escasa expresión geográfica en sus planteamientos, pero su incidencia territorial ha sido determinante en localizaciones concretas. Se apoyaban en un entendimiento genérico del espacio y las actuaciones propuestas eran muy localizadas y selectivas para grandes áreas. No obstante, en el III Plan se busca una proyección territorial de conjunto en las ciudades y en las áreas metropolitanas. El IV Plan tenía como objetivo el establecer una estructura regional y la vertebración territorial de España, no obstante, éste nunca llegó a aprobarse.

La aprobación de la Ley del Suelo de 1975 y de su posterior Texto Refundido en 1976 supuso un verdadero avance en la evolución hacia la concepción actual de la planificación territorial. Ésta, muy influenciada por la gestación del IV Plan de Desarrollo Económico, perseguía abiertamente la coordinación con la planificación económica y social. En ella es

---

<sup>4</sup> En el art. 13 posibilitaba que estos Planes Especiales se refirieran a la ordenación de ciudades artísticas, a la protección del paisaje y de las vías de comunicación, a la conservación del medio rural en determinados lugares, al saneamiento de las poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas.

clave el concepto de coordinación, de forma que también se perseguía la coordinación entre los distintos planes y normativas de aplicación directa en un mismo ámbito siguiendo un determinado modelo territorial, y la coordinación interadministrativa.

Aparecen como figura clave para la consecución de un determinado modelo territorial, en desarrollo del Plan Nacional de Ordenación (concebido de forma similar a como se hacía en la LS56), los **Planes Directores Territoriales de Coordinación**. Estos presentan grandes similitudes con los actuales Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional. Así, aunque poseían normas de aplicación directa la mayor parte de sus determinaciones eran directrices a desarrollar a través de los planes municipales. Estos planes podían tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal. Se trataba de instrumentos concebidos con una gran capacidad para definir la ordenación física de un territorio, de forma que sus determinaciones vincularían tanto a las Administraciones Públicas como a los particulares, de forma que su entrada en vigor obligaría a la adaptación en el plazo de un año tanto a los instrumentos de planeamiento general municipales como a los planes sectoriales.

Tras la promulgación de la Constitución de 1.978 y la aprobación del primer Estatuto de Autonomía en 1.981, Andalucía se dota de una estructura administrativa para el ejercicio de sus competencias, residiendo en un primer momento en la Consejería de Política Territorial las competencias en materia de ordenación del territorio, de medio ambiente y de gestión de incentivos económicos regionales. Por este motivo, en un primer momento, se adoptó un planteamiento más omnicompreensivo de la ordenación del territorio, intentando combinar la planificación física con la política económica regional. Este planteamiento se puso de manifiesto de la forma más clara en el Anteproyecto de Ley de Política Territorial o Instrumentos de Ordenación del Territorio (borradores de 1985 y 1986), donde varias de las determinaciones previstas entraban en el “terreno” de la planificación económica. Estas circunstancias fueron las causantes de que esta Ley nunca llegara a aprobarse.

En 1986 se aprobó el documento “Sistema de Ciudades” que, aunque tuvo carácter de estudio, sirvió de marco de referencia a varias planificaciones sectoriales de la Junta de Andalucía: el primer Plan General de Carreteras de Andalucía de 1987, el Mapa de Atención Primaria de Servicios Sanitarios, el Mapa Escolar de Andalucía, el Plan-Guía de Instalaciones Deportivas y el Mapa de Servicios Sociales. En él el sistema de ciudades quedó configurado por cuatro niveles jerárquicos: 1) capital regional (Sevilla), 2) centros subregionales (las ocho capitales de provincia, Algeciras y Jerez de la Frontera), 3) 18 centros intermedios y 4) 99 centros urbanos básicos.

Entre los años 1986-1987<sup>5</sup> se aprobaron ocho **Planes Especiales de Protección del Medio Físico** (PEPMFs), uno por cada provincia andaluza, de forma que, en ausencia

---

<sup>5</sup> Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias de Cádiz, Córdoba, Huelva, Jaén, Granada y Sevilla fueron aprobados el 7 de julio de 1986, el Plan Especial de Protección del medio Físico de Málaga fue aprobado el 6 de marzo de 1.987 y el de Almería el 25 de abril de 1.987. Estos planes fueron publicados en BOJA en marzo y abril de 2007.

de una legislación ambiental andaluza, se utilizó una figura urbanística de planificación sectorial prevista en la LS75 para proteger el medio físico a través de un mejor tratamiento del suelo no urbanizable desde el planeamiento urbanístico.

Los PEMP operaron, por un lado, con Normas Generales, de aplicación en todo el territorio de la provincia (relativas a la protección de los recursos del medio, cualesquiera que sean sus caracteres y emplazamiento, regulación de las fórmulas para un desarrollo compatible de las actividades que principalmente inciden sobre dichos recursos, etc) y, por otro, con Normas Particulares, de aplicación sólo a determinadas zonas protegidas (relativas a limitaciones al desarrollo de ciertas actuaciones o transformaciones urbanísticas incompatibles con la conservación de los valores naturales en cada zona). Cada uno de estos planes está acompañado por un documento complementario, el Catálogo, en el que se identifican y describen en fichas individualizadas los espacios de protección especial (p.e. Paisajes Sobresalientes, Complejos Ribereños de Interés Ambiental, Paisajes Agrarios Singulares).

Además, en ellos aparecen una serie de figuras de protección (paisajes sobresalientes, complejos serranos, zonas húmedas transformadas, etc.), que se emplean en todas las provincias, donde se encuadraban los espacios concretos a proteger, regulándose para cada una de estas figuras de protección los usos admisibles y los usos prohibidos. Esto dotó de una gran homogeneidad a la protección del medio físico en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Estos Planes Especiales han contribuido a preservar importantes ámbitos del desarrollo urbanístico, de forma que en ellos se indicaban expresamente que sus determinaciones debían ser respetadas por los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Complementarias o Subsidiarias de Planeamiento y demás instrumentos de planeamiento que se aprobaran con posterioridad a la entrada en vigor de los mismos. Además, sus determinaciones eran de aplicación directa no sólo en los municipios sin planeamiento, sino en aquellos municipios que, aun contando con planeamiento municipal, éste no contuviera las determinaciones oportunas y detalladas para la ordenación del medio físico.

Aunque se considera que estos Planes no entran en vigor hasta la publicación de su normativa en BOJA en marzo y abril de 2007, sus determinaciones han sido adoptadas por la mayor parte de los planes urbanísticos municipales aprobados con posterioridad, por lo que han tenido un gran valor como elemento protector del territorio, tal y como se reconoce expresamente en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Por otra parte, sus contenidos han sido de gran utilidad para la política ambiental andaluza, aportando, por un lado, una primera codificación de los recursos y valores naturales presentes en Andalucía y, por otro, una selección en sus ocho catálogos de 410 lugares de interés natural, que suponían alrededor de un 27,3% del territorio regional, de la cual, la posterior Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía, seleccionó un número menor de lugares (82) equivalente a un 17,5 % del territorio regional.

Además, la Ley 2/1989 convierte las determinaciones de los PEPMF de las 8 provincias en normativa ambiental supletoria en caso de no existir las figuras específicas de protección previstas para cada espacio<sup>6</sup>.

En 1988 también se aprobó el PDTC de Doñana y su entorno (Decreto 181/1988, de 3 de mayo).

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 1990 se aprobaron las **Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía**. Este documento define el modelo territorial de la región en 15 Bases temáticas agrupadas por tres sistemas (urbano-relacional, productivo, físico-ambiental), formulando en cada caso objetivos, estrategias y acciones. Las previsiones de las Bases, al igual que las del documento Sistema de Ciudades fueron tomadas en cuenta en el texto del Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994. De todas formas, las Bases constituyeron, debido a su bajo rango (Acuerdo), sólo un compromiso débil del Gobierno andaluz.

En el año 1990 también se aprobaron las **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía** (DRLA) (Decreto 118/1990, de 17 de abril, del Consejo de Gobierno). Las DRLA constituyeron un marco de referencia con carácter vinculante para las Administraciones Públicas en cuanto a sus objetivos (naturaleza de "Directriz"). Por un lado, establecieron objetivos y criterios para las actuaciones de las políticas sectoriales y, por otro, determinaciones dirigidas a los Municipios para el desarrollo de las disposiciones de las DRLA por el planeamiento urbanístico. Operaron con la siguiente tipología de disposiciones: 1) Directrices, 2) Líneas de actuación, 3) Medidas, y 4) Recomendaciones. Todas estas categorías de disposiciones se refieren, por un lado, a recursos y actividades en el litoral (Disposiciones Generales) y, por otro, a ocho unidades territoriales (Disposiciones Particulares): dunas, ramblas, playas, acantilados, marismas, estuarios, lagunas, sierras litorales.

Finalmente, en el año 1.994 se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, doceava Ley en materia de Ordenación del Territorio que se aprueba en el ámbito nacional.

### I.3. LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía se aprueba en enero de 1994, siendo la duodécima Ley en la materia en el ámbito nacional. Fue promulgada el 11 de enero de 1994 y fue publicada en los boletines oficiales de la Junta de Andalucía y del Estado, respectivamente, el 22 de enero de 1994 y el 9 de febrero de 1994

Se trata de una ley escueta, donde se regulan básicamente los instrumentos para ordenación territorial, no existiendo en la misma determinaciones de ordenación de aplicación directa.

---

<sup>6</sup> Art. 15.5 de la Ley 2/1989, de 18 de julio: "(.../...) Las determinaciones de los Planes Especiales de Protección de Medio Físico de cada una de las provincias de Andalucía, tendrán, en todo caso, carácter supletorio de las disposiciones específicas de protección de los espacios naturales incluidos en el presente inventario."

Con ella la Comunidad Autónoma de Andalucía se dota de un sistema de instrumentos de ordenación territorial diferenciados de los de ordenación urbanística. Además, se regulan mecanismos de coordinación con la actividad de planificación sectorial del Estado y de la Junta de Andalucía y con el planeamiento urbanístico municipal.

En su Exposición de Motivos, se define la Ordenación del Territorio como una *“función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad”*, haciéndose alusión expresa a la definición de la misma contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio: *“expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”*, que debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida.

En su configuración inicial constaba de un cuatro títulos y un anexo donde se enumeraban las actividades de planificación y las actuaciones de intervención singular con incidencia en la ordenación territorio. El Título Preliminar contiene las disposiciones generales de la Ley: el objeto, objetivos de la ordenación del territorio y principios que debe regir la actividad administrativa en la materia. El Título I regula los instrumentos de ordenación del territorio: contenido, tramitación, efectos, vigencia, tramitación, revisión y modificación. En el Título II se establecen mecanismos de coordinación, cooperación y organización. Finalmente, el Título III se dedica de forma muy sucinta a la protección de la legalidad.

En el Anexo se recogen las actividades de planificación con incidencia en la ordenación del territorio y las actividades de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio.

En este esquema inicial la planificación del territorio se acometía mediante dos instrumentos de ordenación integral; el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), cuyo ámbito es la totalidad de la Comunidad Autónoma; y los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTAS), cuyo ámbito abarca términos municipales contiguos y completos con características físicas, funcionales y socioeconómicas que conformen un ámbito coherente de planificación territorial.

De forma que, como ya se verá el POTA se presenta como un instrumento estratégico a nivel regional que establece directrices y criterios generales de ordenación que deben ser desarrollados a nivel subregional por los POTAS. Para estos planes se regulan sus contenidos, documentación y tramitación, estableciéndose que corresponde acordar su formulación a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.

La LOTA diferencia estos instrumentos de ordenación integral de los planes sectoriales de la Junta de Andalucía con incidencia en la ordenación del territorio<sup>7</sup>, que denomina Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOTS). Para estos planes establece un contenido

---

<sup>7</sup> En el Anexo II de la LOTA se recogen las actividades de planificación que se considera que tienen incidencia en la ordenación del territorio.

específico que deben tener en materia de ordenación del territorio, aparte del contenido establecido por la legislación especial en la materia, limitándose a decir, en cuanto a su tramitación, que tienen que ser informados, antes de su aprobación definitiva, sobre sus aspectos territoriales por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.

Además, se diferencia la coordinación con los planes sectoriales de la Junta de Andalucía de la coordinación con los planes sectoriales del Estado, Estos no tienen el carácter de Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio y no se encuentran vinculados por las determinaciones del POTA y los POTAS, debiendo concertarse los contenidos de los mismos entre el Estado y la Junta de Andalucía mediante el arbitrio de “comisiones mixtas de concertación”.

Esta Ley ha sufrido hasta la actualidad once modificaciones de las cuales cuatro son las más importantes, habiendo supuesto introducir cuatro nuevos títulos en la Ley. Estos son los siguientes:

- El Título IV “De las Actuaciones de Interés Autonómico”, introducido por la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras.
- El Título V “De las declaraciones de campos de golf de interés turístico”, introducido por la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos.
- El Título VI “De las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía”, introducido por el Decreto-Ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- El Título VII “Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía”, introducido por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Se observa que las tres primeras operaciones obedecen a Leyes que buscan el impulso de la actividad económica, suponiendo en los tres casos la posibilidad de desarrollar actuaciones estratégicas de especial interés para la Comunidad Autónoma al margen de la planificación integral del territorio acometida por el POTA y los POTAS. Estas actuaciones, aunque con la garantía de que deben ser aprobadas por el Consejo de Gobierno, no dejan de suponer excepciones al crecimiento planificado inicialmente concebido y, por tanto, en cierto modo, es una muestra de la falta de credibilidad por parte del Gobierno Andaluz en la eficacia de los planes de ordenación del territorio.

La cuarta modificación supuso introducir un nuevo instrumento de ordenación del territorio, el Plan Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA). El objeto de este plan es *“establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y*

puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el dominio litoral*". Este instrumento se sitúa en la jerarquía de planes por debajo del POTA, vinculando a los planes de ordenación del territorio subregional, a los planes con incidencia en la ordenación del territorio y a los planes urbanísticos municipales en la franja del corredor litoral. Se establece que su ámbito incluirá, al menos, los primeros 500 metros de la Zona de Influencia del Litoral y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero.

Con esta modificación también se introduce un nuevo Anexo I, pasando a denominarse el anterior Anexo I como Anexo II, con la relación de todos los municipios costeros que van a verse afectados por el PPCLA.

El resto de las modificaciones acometidas han afectado a la relación de actividades de planificación recogidas en el Anexo II de la LOTA, destacando entre ellas la operada por la Ley 12/1999, de Turismo, que introdujo en la relación el Plan General de Turismo<sup>8</sup>; la operada por la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables, que introdujo la planificación de infraestructuras energéticas y la operada por la Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, que introdujo la planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda. Esta Ley también introdujo como actividad de intervención singular las actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.

#### **I.4. EL SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. TIPOS, DETERMINACIONES Y TRAMITACIÓN. INCARDINACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

##### **I.4.1. El Sistema de Instrumentos de Ordenación del Territorio**

El sistema de instrumentos de ordenación del territorio se encuentra definido en el artículo 5 de la LOTA. Está actualmente integrado por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), de ámbito regional, el Plan de Protección del Corredor Litoral (PPCLA), que afecta a los municipios litorales<sup>9</sup>, y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional (POTAS).

---

<sup>8</sup> La Ley 13/2011, de 23 de diciembre de Turismo de Andalucía incorpora junto con el Plan General de Turismo los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.

<sup>9</sup> Los municipios litorales se encuentran relacionados en el actual Anexo I de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Como ya se refirió en el apartado anterior, inicialmente estaban previstos sólo dos instrumentos de ordenación del territorio, el POTA y los POTAS y mediante una modificación de la Ley<sup>10</sup>, en noviembre de 2012, se introdujo la figura del PPCLA. Esta figura tiene un objeto distinto, así mientras el POTA y los POTAS van a tener un carácter ordenador de un determinado ámbito territorial, el PPCLA tiene un carácter protector.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se encuentra regulado en el Capítulo I de la LOTA. Su objeto es establecer “los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general <sup>11</sup>”.

Se presenta como un instrumento estratégico que, a largo plazo, orientará sus planificaciones y políticas públicas. Para ello se establece que tendrá el siguiente contenido:

- El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades, el sistema de infraestructuras y el sistema de articulación territorial.
- Criterios territoriales básicos para:
  - La localización de infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal.
  - La localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico.
  - La delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial.
  - La utilización racional de los recursos naturales
  - La protección del patrimonio cultural
- La indicación de zonas:
  - Zonas de riesgos catastróficos y criterios territoriales de prevención
  - Ámbitos que deben ser objeto de ordenación prioritaria por parte de los POTAS y de los PIOTS y sus objetivos territoriales generales.
- Concreción de las determinaciones cuya modificación implicará la revisión del Plan.

---

<sup>10</sup> Modificación operada por el Decreto-Ley 5/2012, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

<sup>11</sup> Art. 6 de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía.

- Estimación económica de las acciones comprendidas en el Plan y prioridades de ejecución de las mismas.
- Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan.

En cuanto a su tramitación, se establece que corresponde al Consejo de Gobierno acordar su formulación a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. El acuerdo de formulación establecerá los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración.

La Ley añade que durante la tramitación se garantizará la información pública por plazo no inferior a dos meses y la participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.

La aprobación corresponde al Consejo de Gobierno en primer lugar, debiendo ser después sancionado por el Parlamento Común, teniendo así la tramitación que se le da a los Planes Económicos.

Una vez que el Consejo de Gobierno ha introducido las modificaciones indicadas por el Parlamento debe ser publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para su efectividad.

La LOTA prevé la redacción las Bases y Estrategias de ámbito regional o para sectores determinados, como documento previo preparatorio del POTA.

Los POTAS se encuentran regulados en el Capítulo II de la LOTA. Tienen por objeto establecer *“los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares”*.

La Ley establece que el ámbito de los POTAS abarcará un conjunto de términos municipales completos y contiguos que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial, debiendo respetar los criterios contenidos a este respecto en el POTA.

Se presenta como un documento de carácter ordenador, más concreto y con una mayor incidencia tanto en los instrumentos de planeamiento municipal como en la acción de los particulares. A estos efectos, debe contener:

- El esquema de articulación territorial de su ámbito integrado por las infraestructuras básicas y los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos.

- Indicación de zonas y establecimiento de criterios para las Administraciones Públicas para:
  - Ordenación y compatibilización de usos del territorio.
  - Protección y mejora del paisaje.
  - Aprovechamiento de los recursos naturales
  - Protección y fomento del patrimonio histórico y culturales
- Las determinaciones de los PIOTS y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación.
- Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del plan.

La LOTA indica de forma esquemática cuál debe ser la documentación integrante de los POTAS. Ésta debe contener una memoria informativa, con el análisis y diagnóstico de los problemas y oportunidades del ámbito, una memoria de ordenación, que contendrá los objetivos y criterios de ordenación y la justificación de las propuestas; una memoria económica, una normativa y documentación gráfica integrada por planos de información y de propuesta.

La iniciativa para la formulación de estos planes corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio de oficio o a instancia de las corporaciones locales afectadas<sup>12</sup>. El acuerdo de formulación lo adopta el Consejo de Gobierno, debiendo contener el ámbito, los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración. Se indica expresamente que la Comisión de redacción deberá estar integrada por una representación de los municipios afectados.

Al igual que para el POTA se establece un período de información pública mínimo de dos meses con audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.

El plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, dando cuenta al Parlamento y publicándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para su efectividad.

---

<sup>15</sup> Artículo 15 de la LOTA: “Cuando las Corporaciones Locales insten la formulación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, la iniciativa deberá estar refrendada por los acuerdos plenarios de los Ayuntamientos de al menos los tres quintos de los municipios incluidos en el ámbito del plan, siempre que estos municipios agrupen al menos la mitad de la población de dicho ámbito.”

El PPCLA se encuentra regulado en el Título VII de la LOTA<sup>13</sup>. Su objeto es la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía en el marco de lo establecido por el POTAs.

El ámbito debe incluir como mínimo la zona de influencia del litoral en los municipios costeros<sup>14</sup>, pudiendo ser ampliado para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero.

El Contenido para PPCLA establecido en la LOTA es el siguiente:

- Delimitación de su ámbito.
- Objetivos territoriales a alcanzar.
- Establecimiento de zonas que deben ser preservadas del desarrollo urbanístico.
- Determinaciones precisas para garantizar un régimen homogéneo para las diferentes categorías del suelo no urbanizable de todo el ámbito del Plan.
- Establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con el interior territorial.
- Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y del planeamiento urbanístico que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos.
- Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan.

El procedimiento para la elaboración y tramitación del PPCLA es el mismo que el establecido para los POTAs con la salvedad de que no se establece la posibilidad de que los municipios insten a su formulación.

#### **1.4.2. Naturaleza y efectos de los planes de ordenación del territorio**

Estos Planes son disposiciones generales de carácter reglamentario presentándose como normas jurídicas cuyas determinaciones tienen distinto grado de intensidad según su naturaleza<sup>15</sup>. Así, en el artículo 21 de la LOTA se establece que los planes de ordenación del territorio podrán contener tres tipos de determinaciones:

<sup>13</sup> Este Título VII fue añadido por el apartado tres del artículo 1 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

<sup>14</sup> Los municipios costeros se relacionan en el Anexo I de la LOTA, anexo introducido por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

<sup>15</sup> Artículo 20 de la LOTA: "1. Los Planes de Ordenación del Territorio a que se refiere el artículo 5.1 de esta Ley serán públicos y vinculantes. 2. El grado de vinculación de estos planes dependerá de la naturaleza de sus determinaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente."

- **Normas**, determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.
- **Directrices**, determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines para las Administraciones Públicas, cuyas decisiones deberán ir encaminadas al cumplimiento de los mismos.
- **Recomendaciones**, determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que deberán justificar sus decisiones y su compatibilidad con los objetivos de ordenación del territorio, en caso de apartarse de las mismas.

El carácter normativo de los Planes de Ordenación del Territorio se deriva, en este sentido, del contenido del referido artículo 21 de la LOTA, siendo sus normas determinaciones de aplicación directa que vinculan tanto a la Administración como a los particulares en suelo urbanizable y no urbanizable, sin necesidad de la existencia de planeamiento urbanístico. Esto ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia 242/2011 de 31 de enero de 2011(Roj: STSJ AND 3102/2011 - ECLI:ES:TsjAND:2011:3102) en relación Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, sobre Adaptación y Publicación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en cuyo Fundamento Jurídico Quinto se recoge:

“(…/…)”

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

*Además, la aplicación directa de las normas de los planes territoriales significa que, cuando así corresponda, su aplicación no necesitará siquiera de plan urbanístico alguno, insertándose pues en lo que la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (artículo 57) designa como “ordenación legal de directa aplicación”.*

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

Se tiene, por tanto, que las decisiones de las Administraciones Públicas se encuentran vinculadas directamente por las directrices y orientadas por las recomendaciones. Esto afecta no sólo a la formulación de instrumentos de planeamiento por parte de las Administraciones, sino también a los actos administrativos concretos que éstas adopten. En este sentido, y aun cuando un municipio no tenga su instrumento de planeamiento general adaptado a los planes de ordenación del territorio, la administración municipal no podrá conceder una licencia o aprobar un proyecto de actuación, por ejemplo, si estos son contrarios a las directrices de los planes de ordenación del territorio de aplicación.

Por otra parte, la LOTA organiza los planes de ordenación del territorio, formando un sistema jerarquizado, de forma que el POTA es vinculante para el resto de los instrumentos de planificación territorial (POTAS y PPCLA), para los PIOTS y para el planeamiento urbanístico general municipal<sup>16</sup>.

El PPCLA es vinculante para los POTAS, para los PIOTS y para el planeamiento urbanístico general municipal<sup>17</sup>.

Finalmente, los POTAS son vinculantes para los PIOTS y para el planeamiento urbanístico general municipal<sup>18</sup>.

El grado de esta vinculación está estrechamente relacionado con la naturaleza de las determinaciones de los Planes, según lo establecido en el referido artículo 21 de la LOTA; y el contenido normativo de los planes está a su vez íntimamente relacionado con su carácter y con su ámbito de aplicación. Así, el POTA, como instrumento estratégico a nivel regional incidirá menos en las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal y más en las condiciones de ordenación establecidas por los POTAS. Mientras que los POTAS que ordenan ámbitos concretos inciden con mayor intensidad en el planeamiento urbanístico municipal y en la actividad de los particulares.

### **I.4.3. De la vigencia de los Planes de Ordenación del Territorio y de su revisión y modificación**

La LOTA establece, consecuentemente con su naturaleza reglamentaria, que los planes de ordenación del territorio tienen vigencia indefinida.

---

<sup>16</sup> La relación entre el POTA y en resto de los instrumentos de planificación se recoge en el apartado 1 del artículo 22 de la LOTA. Este apartado ha sido modificado por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que aclaró la vinculación del POTA sobre el planeamiento urbanístico municipal tras la polémica surgida con la aplicación de la norma 45 en relación a los límites de crecimiento.

<sup>17</sup> Artículo 42.2 de la LOTA.

<sup>18</sup> Artículo 23.1 de la LOTA.

Se define y diferencia lo que se entiende por revisión y por modificación, especificándose además cuando se debe de revisar el POTA y el PPCLA y cuando deben ser revisados los POTAS.

Así, el POTA debe ser revisado cuando se modifiquen:

- Sus objetivos.
- El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas.
- Los criterios territoriales básicos para:
  - La delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial.
  - El mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural.

Los POTAS deben ser revisados cuando se modifiquen:

- Sus objetivos.
- El esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos.
- La indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas.
- Cuando sus modificaciones impliquen una alteración de los planes con incidencia en la ordenación del territorio.

Para el PPCLA se establece que procederá su revisión en los mismos supuestos establecidos para los POTAS y, en todo caso, cuando se alteren sus objetivos y en aquellos supuestos específicamente previstos en los mismos.

En los restantes casos las alteraciones de los planes de ordenación del territorio tienen el carácter de modificación.

En relación a los procedimientos, se establece que el procedimiento de revisión es el mismo que el establecido para la aprobación del plan, esto implica que los planes de ordenación del territorio no pueden ser revisados mediante una ley u otra disposición de carácter reglamentario sino que se requiere la aprobación de otro plan del mismo rango para la revisión de los mismos.

Por otra parte, el procedimiento de modificación previsto presenta menos exigencias que el de revisión. Así, el procedimiento para la modificación del POTA es el mismo que el establecido para la aprobación de los POTAS: *“Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, acordar la formulación de las modificaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que, previa información pública, serán aprobadas por Decreto, dando cuenta al Parlamento de Andalucía.”*

Para la modificación de los POTAS no es necesario un Decreto del Consejo de Gobierno, sino que se hace mediante Orden de la consejería competente en materia de ordenación del territorio: *“Corresponde al Consejero de Obras Públicas y Transportes la formulación y aprobación de las modificaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, previa información pública y audiencia de las Corporaciones Locales afectadas”.*

Para el PPCLA el procedimiento de modificación es el mismo que para los POTAS.

#### **I.4.4. Incardinación con el planeamiento urbanístico**

La LOTA establece la vinculación del planeamiento urbanístico municipal a las determinaciones del POTA y de los POTAS<sup>19</sup>, dependiendo el grado de vinculación de la naturaleza de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio (normas, directrices y recomendaciones), como ya se ha referido en el punto anterior.

Además, en la Disposición Adicional Segunda de la LOTA, se establece que el planeamiento urbanístico municipal contendrá, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, *“la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación del territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos”.*

La vinculación de la ordenación urbanística a las determinaciones de los planes de ordenación del territorio se encuentra presente en la vigente Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) a lo largo de todo su articulado mencionándose también en su exposición de motivos.

Así, en el artículo 2 de la LOUA se establece expresamente *“la actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio”*, recogiendo en el artículo 7.1 que: *“La ordenación urbanística se establece, en el marco de esta Ley y de las normas reglamentarias generales a que la misma remite y de las dictadas en su desarrollo, así como de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio en los términos dispuestos por la, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por los siguientes instrumentos de planeamiento (.../...)”*

---

<sup>19</sup> Artículos 22.1 y 23.1 de la LOTA

Por otra parte, en el artículo 9, referido al objeto de los planes generales de ordenación urbanística (PGOUs), se dice *“En el marco de los fines y objetivos enumerados en ella artículo 3 y, en su caso, de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística deben... ”*, previéndose en el artículo 10 de la LOUA un bloque de determinaciones específicas para *“aquellos municipios que por su relevancia territorial lo requieran y así se determine reglamentariamente o por los Planes de Ordenación del Territorio”*, referidas a un sistema de comunicaciones y transportes y a un sistema de equipamientos y espacios libres de interés supramunicipal.

Para asegurar la debida incardinación entre el planeamiento urbanístico municipal y los planes de ordenación del territorio, está prevista en la LOUA la emisión de un informe, denominado *“informe de incidencia territorial”*, tras la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento general municipal y sus modificaciones que afecten a la ordenación estructural<sup>20</sup>. Este informe tiene el carácter de preceptivo y, aunque no se establece expresamente como vinculante porque se emite en inicio de la tramitación de los instrumentos de planeamiento, su contenido debe ser asumido por el municipio, toda vez que versa sobre la del modelo territorial municipal con la política territorial de la Junta de Andalucía, y corresponde a ésta su aprobación definitiva.

El contenido del informe de incidencia territorial se encuentra recogido en la Disposición Adicional Octava de la LOUA<sup>21</sup>, que dice expresamente:

*“En la tramitación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, el informe que ha de emitir el órgano competente en materia de ordenación del territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 32, apartado 1, regla 2.ª de esta Ley, analizará las previsiones que las citadas figuras de planeamiento deben contener según lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, de 11 de enero, así como su repercusión en el sistema de asentamientos. ”* Cabe recordar que esta disposición adicional recoge un contenido específico que deben tener el planeamiento urbanístico general para asegurar su coherencia con la ordenación del territorio.

Además, también se regula en el artículo 35.4 de la LOUA las consecuencias de la entrada en vigor sobrevenida de los planes de ordenación del territorio, estableciéndose al respecto que:

---

<sup>20</sup> Véase art. 10.1 de la LOUA.

<sup>21</sup> La Disposición Adicional Octava de la LOUA fue introducida por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. A su vez, la Orden de 3 de abril de 2007, regula la emisión del informe de incidencia territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística y su tramitación ante la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística. Esta Orden se concretó en la Instrucción 1/2007 sobre elaboración y tramitación de los informes de incidencia territorial de los planes generales de ordenación urbanística, actualmente sustituida por la Instrucción 1/2014, que adapta la anterior a la nueva distribución de competencias en materia de OT y urbanismo establecida Decreto 36/2014, de 11 de febrero.

*“4. La entrada en vigor sobrevinida de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional 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 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.”*

Se tiene, por tanto, como ya se ha referido, que la intensidad de la incidencia de los planes de ordenación del territorio en la ordenación urbanística vigente está directamente relacionada con la naturaleza de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio.

#### **I.4.5. Régimen disciplinario**

Como consecuencia de la naturaleza normativa de los planes de ordenación del territorio, la LOTA contiene un título destinado a la “protección de la legalidad”.

Se trata de un título poco desarrollado que se limita a asignar a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio la competencia para la paralización y restitución de la realidad física alterada de las actuaciones sin licencia o sin ajustarse a los términos de ésta que contravengan las determinaciones de los planes de ordenación del territorio.

Asimismo, se establece que podrán ser impugnadas las licencias y otros actos administrativos que contravengan las disposiciones de los planes de ordenación del territorio.

No contiene un régimen sancionador.

### **I.5. COORDINACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA CON INCIDENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La dialéctica y necesidad de coordinación entre planificación sectorial y planificación integrada, está especialmente presente en la ordenación del territorio por su carácter transversal e integrador.

Numerosos autores han puesto de manifiesto que, si bien la Comunidad Autónoma de Andalucía asumió desde su primer Estatuto de Autonomía competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, esta exclusividad no es tal dado que existen otras numerosas competencias, también “exclusivas”, tanto estatales como autonómicas, con incidencia en la ordenación del territorio. En este sentido, aquí la coordinación con la planificación territorial se resuelve más que con una relación de

vinculación jerárquica, mediante técnicas de coordinación interadministrativas y, en caso de conflicto y concurrencia competencial, con un análisis de las competencias prevalentes. Esto ha sido puesto de manifiesto en diversas Sentencias del Tribunal Supremo<sup>22</sup>, como, por ejemplo, en la STS 1762/2012, de 23 de marzo, que suspende, por contener determinaciones que afecta a la competencia exclusiva estatal en materia de defensa nacional, el Decreto 79/2004, de fecha 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales(PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural de la Bahía de Cádiz

Este Parque Natural contiene diversos enclaves militares (el campo de tiro del Centro de Ensayos de Torregorda y el campo de tiro de armas portátiles de Camposoto), estableciéndose en el el PORN que *“La realización de todo tipo de maniobras de carácter militar y ejercicios de mando deberá limitarse a las zonas adscritas a la Defensa Nacional y ser comunicada previamente a la Consejería de Medio Ambiente, salvo en aquellos supuestos que contempla la Ley 4/1981, de 1 de junio , relativa a los Estados de Alarma, de Excepción y de Sitio”*.

El Tribunal Supremo anuló el Decreto 79/2004 por entender que se estaba limitando el ejercicio de una competencia estatal tan exclusiva y especial como es la defensa nacional que consideró prevalente a la protección ambiental. Los argumentos al respecto están recogidos en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de la referida sentencia.

*“TERCERO. Como quiera que la cuestión debatida en este litigio se centra en torno a la concurrencia de títulos competenciales, autonómico y estatal, sobre el territorio, hemos de comenzar nuestra respuesta recordando que como hemos señalado en sentencia de esta Sala y Sección de 22 de marzo de 2011 (RC 1845/2006), las competencias autonómicas y locales en materia de ordenación del territorio y medio ambiente no pueden terminar desvirtuando las competencias que la propia Constitución reserva con carácter exclusivo al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de esa competencia exclusiva por la existencia de las otras competencias, aunque sean también exclusivas, de las Comunidades autónomas y los entes locales, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución. No se puede olvidar que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva (como la aquí concernida), lo hace bajo la consideración de que la atribución competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, aunque, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio.*

---

<sup>22</sup> STS 9025/2012, de 28 de diciembre, STS 142/2012, de 20 de enero, STS 1762/2012, 23 marzo 2012.

*Ciertamente, en estos casos en que el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, ahora bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.*

*CUARTO. Concretamente, la Defensa nacional constituye un ámbito de competencia estatal (art 149.1.4 CE) que bien puede calificarse de rigurosamente exclusiva, en el sentido de que las Comunidades Autónomas no ostentan competencias de ninguna clase sobre él. Por lo demás, se trata de un sector de la actividad estatal cuya relevancia ha sido resaltada por el Tribunal Constitucional, que se ha referido en numerosas resoluciones a “los altos fines que el art. 8.1 CE asigna a las Fuerzas Armadas, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” (STC 179/2004 de 21 de octubre, entre otras).*

*Obviamente, en la medida que las actividades ligadas a la Defensa tienen una indudable proyección o repercusión territorial, resulta obligado articular en su regulación y desenvolvimiento las técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas a que acabamos de referirnos, pero siempre partiendo de la base de que el Estado no puede verse privado del ejercicio de esas competencias exclusivas so pretexto de la competencia medioambiental de la Administración autonómica.*

*En éste sentido no estará de más recordar, como señala la Sentencia del TS de 9 de marzo de 2004, que la indudable peculiaridad de la función de defensa ha dado lugar a previsiones singulares en relación con el medio ambiente”.*

La LOTA recoge en su Anexo II<sup>23</sup> la relación de todas las actividades de planificación con incidencia en la ordenación del territorio. La relación recogida es la siguiente:

*I. Actividades de planificación.*

- 1. Planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras.*
- 2. Planificación de la red de carreteras de interés general del Estado.*
- 3. Planificación de la red ferroviaria.*
- 4. Planificación de ámbito regional y subregional del transporte público.*

---

<sup>23</sup> Anexo II.1 de la LOTA, anteriormente Anexo I, pasó a ser Anexo II con la modificación introducida por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

5. *Planificación regional de centros de transporte de mercancías y de centros de actividades logísticas del transporte.*
6. *Planificación regional de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma.*
7. *Planificación de puertos de interés general del Estado.*
8. *Planificación de aeropuertos.*
9. *Planificación hidrológica.*
10. *Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de aguas.*
11. *Planificación de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos.*
12. *Planes de desarrollo y programas operativos para un ámbito territorial.*
13. *Planes de ordenación de recursos naturales.*
14. *Plan General del Turismo y Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.*
15. *Planificación de infraestructuras energéticas.*
- 15 bis. *Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda.*
16. *Otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el apartado.*

Se trata de una lista no cerrada, recogiendo en el punto 16 “Otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el apartado II”, apartado que contiene una relación de actividades de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio.

La LOTA trata de forma diferenciada las actividades de planificación estatales de las actividades de planificación de la Junta de Andalucía.

Las actividades de planificación de la Junta de Andalucía las denomina planes con incidencia en la ordenación del territorio (PIOTs) y establece que estos se encuentran vinculados por el POTA, el PPCLA y los POTAS. No obstante, no se trata de una vinculación derivada de una relación de jerarquía directa, sino que, en caso de conflicto competencial es necesario atender a las competencias prevalentes.

Así, por ejemplo, los PORNs de la Junta de Andalucía son considerados planes con incidencia en la ordenación del territorio, y, sin embargo, son vinculantes para los planes de ordenación del territorio en lo relativo a la protección de los recursos naturales. Cabe señalar, que la prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística y territorial

se encontraba ya recogida en la Ley 2/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales, donde constaba en su artículo 5.2:

*“Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes”.*

Actualmente la prevalencia de la planificación ambiental sobre la planificación territorial y urbanística se encuentra recogida en el artículo 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: *“Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.”*

La LOTA regula los PIOTS en su capítulo III, regulando un contenido adicional al establecido por su legislación específica que tienen que tener estos planes para valorar su incidencia en la ordenación del territorio. Éste es el siguiente:

- a) *La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector.*
- b) *La especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la Ordenación del Territorio.*
- c) *La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten<sup>24</sup>.*

Se establece que estos planes se formularán por la Consejería competente en la materia y deberán ser informados por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio previamente a su aprobación por el Consejo de Gobierno. Este informe habrá de ser emitido en el plazo de dos meses, transcurrido el cual, se entenderá emitido en sentido favorable<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Artículo 17 de la LOTA.

<sup>25</sup> Artículo 18 de la LOTA

Aunque la Ley no establece el carácter vinculante de este informe, de su lectura conjunta se deduce que será vinculante en los aspectos que afecten a la ordenación territorial. En caso de que no haya acuerdo, la decisión corresponde en última instancia al Consejo de Gobierno, a quien corresponde la aprobación definitiva de los PIOTs.

La LOTA añade que las alteraciones de los contenidos de los PIOTs que supongan modificación de sus objetivos territoriales deberán someterse a informe previo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio que versará sobre el contenido el contenido territorial de estas alteraciones<sup>26</sup>.

La coordinación de la planificación sectorial del Estado con los planes de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía la resuelve la LOTA en su Título II, relativo a la coordinación, cooperación y organización. En él se establece, en el artículo 29, que:

- 1. Los órganos de la Administración del Estado que, en el ejercicio de sus competencias, lleven a cabo actividades de planificación de las relacionadas en el anexo de la presente Ley, deberán someterlas, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del órgano competente en Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.*
- 2. El informe a que hace referencia el apartado anterior versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma.*
- 3. El plazo para la emisión del informe será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable.*
- 4. Se propiciará que la resolución de las discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas.*

Para estos planes, la LOTA no establece un contenido específico en materia de ordenación del territorio, al tratarse de instrumentos que no son competencia de la Junta de Andalucía. Además, el carácter del informe no vincula directamente a los aspectos territoriales de estos planes, sino que, en caso de discordancia con los planes de ordenación del territorio vigentes habrán de arbitrarse medidas de concertación, estando prevista en la Ley la creación de comisiones constituidas por representantes de la Junta de Andalucía y de la Administración General del Estado (mixtas) de concertación.

---

<sup>26</sup> Artículo 19 de la LOTA

## **I.6. COORDINACIÓN CON ACTUACIONES NO INCLUIDAS EN INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

La LOTA denomina Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio a las actividades de intervención singular, no incluidas en instrumentos de planificación con incidencia en la ordenación del territorio, incluyendo una relación de las mismas en el apartado II de su Anexo II. Ésta es la siguiente:

1. *Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras.*
2. *Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.*
3. *Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.*
4. *Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.*
5. *Embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm<sup>3</sup>.*
6. *Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.*
7. *Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.*
8. *Alteración de límites de términos municipales.*
9. *Creación de Áreas Metropolitanas.*
10. *Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 Has.*
11. *Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.*
12. *Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:*
  - *Educación: Centros de enseñanza secundaria posobligatoria.*
  - *Sanidad: Áreas sanitarias, hospitales y centros de especialidades.*
  - *Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.*
13. *Localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.*
14. *Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.*

Se establece que se someterán a informe del órgano competente en Ordenación del Territorio, informe que versará sobre la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la Ordenación del Territorio y señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse.

Para ello el órgano promotor de la actuación remitirá la documentación que permita valorar las incidencias previsibles en la Ordenación del Territorio, considerando, según los casos, las que puedan tener en:

- a) El sistema de ciudades.
- b) Los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.
- c) Los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales. d) Los usos del suelo y la localización de las actividades económicas.
- e) El uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos.

El plazo para la emisión del informe será de dos meses, a partir de la recepción de esta documentación, transcurrido el cual sin pronunciamiento expreso se considerará que el mismo tiene carácter favorable.

En el caso de que este informe revele discrepancias con la ordenación del territorio, éstas serán resueltas por el Consejo de Gobierno, en el caso de actuaciones promovidas por la Junta de Andalucía, y mediante la constitución de comisiones mixtas de concertación u otras técnicas de concertación, si son promovidas por la Administración General del Estado.

## **I.7. ACTUACIONES SINGULARES DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

La LOTA contiene tres figuras para implantar actuaciones de especial interés para la comunidad autónoma, que permiten actuar al margen de la planificación territorial y urbanística. Estas tres figuras son las **actuaciones de interés autonómico, los campos de golf de interés turístico y las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía.**

Estas tres figuras no se encontraban en la redacción inicial de la LOTA y han ido siendo incorporadas sucesivamente por Leyes que han pretendido fomentar la actividad económica en Andalucía. Así, las actuaciones de interés autonómico fueron introducidas por el artículo 43 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras; los campos de golf de interés turístico por la disposición final segunda de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos

administrativos; y las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía, por la disposición final segunda del Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### **1.7.1. Las actuaciones de interés autonómico**

Se trata de actuaciones de carácter público que pueden estar recogidas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial o tratarse de actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II de la presente Ley.

La declaración de interés autonómico corresponde al Consejo de Gobierno y debe estar motivada por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía. Esta declaración afectará y comprenderá las obras de titularidad pública a las que las actuaciones anteriores se refieran.

Se realizará a propuesta de la Consejería competente en la materia, iniciándose por orden de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, una vez redactado el estudio informativo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance, a los que se acompañará la justificación de su especial relevancia para Andalucía.

Una vez redactado el proyecto, se dará previa audiencia a las Administraciones Públicas afectadas y, en todo caso, al Ayuntamiento o Ayuntamientos de los municipios en cuyo término municipal se ubique la actuación.

La Declaración de Autonómico por el Consejo de Gobierno comportará la aprobación del proyecto, con las correcciones derivadas del trámite de audiencia, y tendrá los siguientes efectos:

- Implica la modificación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en el caso de que supongan una alteración de los mismos.
- Llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución.
- Legitimará inmediatamente su ejecución siendo sus determinaciones directamente aplicables.
- Sus determinaciones vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados que, sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, deberán incorporar dichas determinaciones con ocasión de la siguiente innovación urbanística.

- Dado el excepcional interés público que conlleva la declaración de Interés Autonómico, su construcción y puesta en funcionamiento no estarán sujetas a licencias ni, en general, a actos de control preventivo municipal, y ello sin perjuicio del procedimiento de armonización recogido en el artículo 170.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>27</sup>.

Cuando las actuaciones de interés autonómico requieran desarrollo urbanístico es necesaria la aprobación de un proyecto de actuación<sup>28</sup>. El proyecto de actuación contendrá las determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva. En todo caso, la ubicación concreta de la actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente; así como asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto. Podrá prever la distinción entre espacios de dominio público y otros espacios de titularidad pública o privada. Podrá considerarse proyecto de actuación cualquier documento previsto, con análogo alcance, en la legislación sectorial aplicable a la actuación de que se trate<sup>29</sup>.

La tramitación de las actuaciones de interés autonómicos cuando es necesaria la aprobación de un proyecto de actuación requieren dar audiencia a los ayuntamientos y otras entidades públicas afectadas durante dos meses y someter el proyecto de actuación a información pública durante un mes, así como solicitar los informes y dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestoras de los intereses públicos afectados que sean legalmente preceptivos.

La aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo y completa ejecución del proyecto de actuación, incluidos los proyectos de urbanización que procedieren, corresponderá en todo caso a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

---

<sup>27</sup> Artículo 170.3 de la LOUA: “ 3. Se exceptúan igualmente de la licencia previa municipal los actos promovidos por una Administración pública en los que concurra un excepcional o urgente interés público. La Administración promotora del proyecto técnico deberá, para legitimar la misma, acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes, comunique a aquélla la conformidad o disconformidad del mismo con el instrumento de planeamiento de aplicación.

*Cuando estos actos sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía o entidades adscritas o dependientes de la misma, en caso de comunicación de la disconformidad, las actuaciones deberán ser remitidas a la Consejería competente en materia de urbanismo para que, tras los informes correspondientes y junto con su propuesta, las eleve al Consejo de Gobierno, que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto. El acuerdo que estime dicha procedencia, que posibilitará su inmediata ejecución, deberá ordenar la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de planeamiento.”*

<sup>28</sup> Se trata de una figura distinta a los proyectos de actuación regulados en los artículos 42 y 43 de la LOUA para la implantación de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable.

<sup>29</sup> La Ley 2/2012, de 30 de enero, de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, introduce una disposición adicional Undécima en la mismas denominada “Actuaciones de Relevancia Autonómica” para garantizar la integración de estas Actuaciones de Interés Autonómico en el planeamiento urbanístico.

Hasta la actualidad se han tramitado cuatro actuaciones de interés autonómico en Andalucía:

1. El área logística de Níjar (Almería), actuación recogida en el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 (PISTA) y en el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Almería (POTAUA), que plantea desarrollar una oferta cualificada de áreas para uso logístico, en los enclaves de Almería y Níjar, con posibilidad de enlace ferroviario directo a la Línea de Altas Prestaciones del corredor mediterráneo y excelente conexión a la A-7; , que propone un conjunto de áreas de oportunidad vinculadas al corredor económico de la A-7.

Comprende una superficie de cerca de 200 Has y ha requerido la formulación de proyecto de actuación.

2. El área logística de Majarabique (Sevilla), actuación recogida en el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 (PISTA) y en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Se plantea como un nuevo nudo logístico al norte de la ciudad de Sevilla, entre los términos municipales de Sevilla y La Rinconada. Se ubica en una zona estratégica entre las infraestructuras de comunicación planificadas del Paso Territorial Norte SE-35 y la Autovía SE-40. Cuenta con una superficie total de 193,20 hectáreas y ha requerido la formulación de proyecto de actuación.

3. El área logística de Antequera (Málaga), actuación recogida en el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 (PISTA). Se encuentra en el triángulo ferroviario formado entre las vías Bobadilla-Granada, Sevilla-Granada y la futura red de alta velocidad Córdoba-Málaga. Comprende una superficie de 320 Has y ha requerido la formulación de un proyecto de actuación.

4. El área logística de Granada, actuación recogida en el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 (PISTA) y en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. Se sitúa en el noroeste de la ciudad de Granada en el corredor en el corredor ferroviario de la Línea Bobadilla-Granada, que separa la zona industrial de Mercagranada y de Atarfe. Comprende una superficie de 110 Has y ha requerido la formulación de un proyecto de actuación.

Únicamente ha sido aprobado definitivamente el proyecto de actuación para el área logística de Antequera.

### **1.7.2. Los campos de golf de interés turístico**

Su introducción en la LOTA es el resultado de la modificación introducida por la disposición final segunda de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, con el objeto, entre otros, de simplificar los trámites de las declaraciones de campos de golf de Interés Turístico en los supuestos en los que no existiera Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o que en el mismo no se contemplaran expresamente estas actuaciones.

El “campo de golf de interés turístico” es una figura creada por el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía. Tiene la finalidad de, desde los principios del desarrollo sostenible, integrar una oferta alojativa de calidad y una amplia dotación de equipamientos deportivos, con el objetivo de mejorar y consolidar la posición de la Comunidad Autónoma en el mercado asociado al golf, posibilitando la mejora de los destinos turísticos maduros y creando una oferta turística de calidad en los destinos de interior.

Se definen como aquellas instalaciones que, reuniendo las características definitorias contenidas en el Decreto para los campos de golf, tengan una especial relevancia por su incidencia potencial en la cualificación de la oferta turística y su desestacionalización, ampliando la oferta deportiva y de ocio asociada al turismo del ámbito territorial donde sean implantados.

Inicialmente, se exigía que estas actuaciones estuvieran recogidas expresamente en los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, exigiéndose la innovación de los mismos en el caso de que no estuvieran inicialmente recogidas o que las previsiones al respecto no cumplieran con los requisitos establecidos en el Decreto 43/2008. Esto ha sido modificado por Decreto 309/2010, de 15 de junio<sup>30</sup>, posibilitando su implantación mediante una Declaración de Interés Turístico en el caso de que no estuvieran recogidas en los planes de ordenación del territorio, declaración que definirá el campo de golf y sus usos complementarios y compatibles.

El Decreto 43/2008 les exige unas características técnicas específicas, incorporar una serie de dotaciones y servicios y unas exigencias de sostenibilidad.

Asimismo, el Decreto indica las determinaciones de ordenación sobre los mismos que tiene que tener el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o, en su defecto, la Declaración de Interés Turístico. Estas son las siguientes:

- a) Los usos complementarios y compatibles.
- b) Los parámetros aplicables a cada uso y los criterios para la determinación de las reservas legalmente previstas. Cuando la actuación prevea uso residencial, se contendrán los criterios de ordenación relativos a edificabilidad, densidad de viviendas, tipología de las mismas, distancia mínima de localización respecto a la zona deportiva, y otras prescripciones adicionales que aporten valor a la actuación planteada respecto de las reguladas con carácter general en el presente Decreto.

---

<sup>30</sup> La modificación introducida en Decreto 43/2008 por el Decreto 309/2010 se hace con objeto de adaptar el primero a la modificación introducida en la LOTA por la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, que da lugar al Título V.

## c) La justificación de:

- Las previsiones de los campos de golf que se realicen en función de la oferta y demanda de este tipo de instalaciones, tomando como referencia el ámbito territorial en el que se encuentre el municipio, valorando tanto su incidencia deportiva como turística.
- Las condiciones y requisitos de implantación.
- La viabilidad de los aspectos socioeconómicos vinculados a las actuaciones previstas, así como de los usos establecidos y de los posibles modelos de gestión y explotación.

El procedimiento de tramitación de la declaración de Interés Turístico<sup>31</sup> se iniciará a instancia de la persona promotora mediante la presentación del correspondiente proyecto y se resolverá mediante acuerdo de Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería que ostente las competencias en materia de Turismo, exigiéndose a estos proyectos una documentación específica.

La tramitación de los proyectos difiere dependiendo de si las actuaciones están o no previstas en los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Así, si no existiera Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, o si en el mismo no recogiera expresamente la actuación, o si previéndola, no se contuvieran las determinaciones exigidas, el proyecto deberá someterse, por un plazo no inferior a dos meses, a audiencia previa de los Ayuntamientos y de otras Administraciones Públicas afectadas y, por un plazo no inferior a un mes, a información pública. Simultáneamente, se requerirán los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de los intereses públicos afectados, cuando sean legalmente preceptivos. En todo caso, se requerirá informe de incidencia territorial del órgano competente en materia de ordenación del territorio, informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente, informe de la Consejería competente en materia de deporte e informe de Interés Turístico de la Consejería competente en materia de turismo. En el caso de que el campo de golf de Interés Turístico esté expresamente previsto en un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional con los requisitos legalmente exigidos, se someterá el proyecto, con carácter previo a su declaración por el Consejo de Gobierno, a audiencia, por un plazo de diez días, de los municipios afectados, a informe de la de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, a informe de la Consejería competente en materia de deporte y a informe de la Consejería competente en materia de turismo.

---

<sup>31</sup> Véase Orden de 13 de marzo de 2012, por la que se desarrolla el procedimiento para obtener la declaración de campos de golf de interés turístico en Andalucía sobre el procedimiento para la declaración de campo de golf de interés turístico.

Una vez producida esta Declaración, se requerirá la correspondiente innovación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en el plazo por ella establecida. Transcurridos estos plazos sin que se haya producido la adaptación del planeamiento, el Consejo de Gobierno podrá dictar resolución dejando sin efecto la Declaración de Interés turístico.

### **1.7.3. De las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía**

Esta figura ha sido introducida por la disposición final segunda del Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Consejo de Gobierno podrá declarar de interés autonómico las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

Esta Declaración afectará y comprenderá las obras que dichas inversiones requieran, tanto públicas como privadas. Se realizará a propuesta de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y requerirá, en todo caso, el trámite de previa audiencia de las administraciones públicas afectadas y del Ayuntamiento o Ayuntamientos de los municipios en cuyo término municipal se ubique la actuación.

La Declaración se producirá una vez redactado el estudio informativo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance, a los que se acompañará memoria justificativa en la que se acredite su especial relevancia para el desarrollo económico, social y territorial de Andalucía.

La Declaración tendrá, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación, los siguientes efectos:

- a) La declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales.
- b) Previo otorgamiento de las correspondientes licencias, legitimará inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables.
- c) La modificación de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que no amparen las determinaciones del proyecto de actuación aprobado.
- d) Dichas determinaciones vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que, deberán incorporar, en todo caso, dichas determinaciones en la siguiente innovación urbanística.
- e) Los plazos para el otorgamiento de cualquier licencia que resulte precisa para la ejecución, apertura o funcionamiento de dichas obras e instalaciones quedarán reducidos

a la mitad, sin perjuicio de que el trámite de licencia previa pueda quedar sustituido por la correspondiente declaración responsable, de acuerdo con lo establecido en la normativa de aplicación.

En el acuerdo de Declaración de interés autonómico, el Consejo de Gobierno determinará el alcance de la misma y las condiciones para su desarrollo, estableciendo las obligaciones que deberá asumir la persona promotora de la inversión empresarial objeto de la declaración. El incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la Declaración determinará, previa tramitación del oportuno expediente, su revocación por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades en que hubiera podido incurrirse de acuerdo con la normativa que sea de aplicación.

En Andalucía ha sido declarada de interés estratégico la inversión empresarial del Proyecto CEUS por Acuerdo de 18 de marzo de 2014, de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, publicado mediante Orden de 9 de mayo de 2014, todo ello de conformidad con la Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Proyecto CEUS es una actuación promovida conjuntamente por el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), adscrito al Ministerio de Defensa, y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), adscrita a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, que tiene por objeto la implantación de un Centro de Ensayos para desarrollo e investigación con sistemas no tripulados en terrenos del término municipal de Moguer (Huelva). El Proyecto CEUS ocupa 75 hectáreas del monte público «Grupo Ordenados de Moguer» en las que, por Acuerdo de 29 de octubre de 2013 del Consejo de Gobierno, se determinó la prevalencia del interés científico-tecnológico sobre el forestal con motivo del referido Proyecto y la consecuente descatalogación de los terrenos afectados.

El Consejo de Gobierno ha acordado, en su reunión de 24 de febrero de 2015, declarar de interés autonómico la inversión empresarial del Proyecto CEUS declarada de interés estratégico para Andalucía, afectando y comprendiendo dicha declaración las obras que dicha inversión requiera, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## **I.8. CONCLUSIONES**

1. La Ordenación del Territorio es una disciplina técnico-administrativa y una práctica política destinada a coordinar y compatibilizar los diferentes usos y funciones que se desarrollan en un determinado territorio (región o subregión) en consonancia con unos principios rectores (cohesión y equilibrio territorial, desarrollo sostenible, competitividad de los territorios). Se desarrolla fundamentalmente a escala regional y subregional, a diferencia del urbanismo que se desarrolla a escala municipal.

2. En España, la planificación territorial y la urbanística tienen un origen común, abor­dándose en un principio la planificación territorial con figuras de planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal. La ordenación del territorio como materia diferenciada del urbanismo toma carta de naturaleza en la Constitución de 1978<sup>32</sup>, apareciendo como una competencia diferenciada del Urbanismo que pueden asumir las Comunidades Autónomas. El primer Estatuto de Autonomía<sup>33</sup> de Andalucía, de forma similar a los del resto de las Comunidades Autónomas, estableció como contenidos materiales configuradores de la política territorial, en desarrollo de la Constitución, “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

3. La diferenciación entre las funciones públicas de ordenación del territorio y el urba­nismo no es tarea fácil. El Tribunal Constitucional en los años 90 ha abordado esta distinción en diversas sentencias. Del concepto de ordenación del territorio delimitado por el Tribunal Constitucional, se deduce que la planificación territorial, por su carácter transdisciplinar y horizontal, tiene un carácter integrador, estando presente en la misma la continua dialéctica con la planificación sectorial, donde se ordena un único sector de la realidad.

4. Los antecedentes más directos de la planificación territorial en España son los Planes Directores Territoriales de Coordinación, figura de planeamiento urbanístico territorial de la Ley de Suelo de 1.975. También caben ser destacados como base para abordar la protección del territorio, los PEPMFs de las ocho provincias, aprobados entre 1986 y 1987.

5. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) se aprueba en enero de 1994. Se trata de una ley escueta, donde se regulan básicamente los instrumentos para ordenación territorial, no existiendo en las mismas determinaciones de ordenación de aplicación directa. Con ella, la Comunidad Autónoma de Andalucía se dota de un sistema de instrumentos de ordenación territorial diferenciados de los de ordenación urbanística. Además, se regulan mecanismos de coordinación con la actividad de planificación sectorial del Estado y de la Junta de Andalucía y con el planeamiento urbanístico municipal.

Esta Ley ha sufrido hasta la actualidad once modificaciones de las cuales cuatro son las más importantes, habiendo supuesto introducir cuatro nuevos títulos en la Ley. Estos son los siguientes: Título IV “De las Actuaciones de Interés Autonómico”, Título V “De las declaraciones de campos de golf de interés turístico”, Título VI “De las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía” y Título VII “Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía”.

---

<sup>32</sup> Art. 148.1.3º de la Constitución Española.

<sup>33</sup> Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. En su artículo 13 se establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusivas, entre otras materias, en “*Política territorial: y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

Los tres primeros nuevos títulos obedecen a actuaciones estratégicas de especial interés para la Comunidad Autónoma, fundamentalmente económico, al margen de la planificación integral del territorio acometida por el sistema de planes propuesto. El cuarto, supuso introducir un nuevo instrumento de ordenación del territorio, el Plan Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

6. El sistema de instrumentos de ordenación del territorio, definido en el artículo 5 de la LOTA, está integrado por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), de ámbito regional, el Plan de Protección del Corredor Litoral (PPCLA), que afecta a los municipios litorales<sup>34</sup>, y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional (POTAS).

El POTA se presenta como un instrumento estratégico que, a largo plazo, orientará sus planificaciones y políticas públicas. Vincula a los POTAS, a los PIOTS y al planeamiento urbanístico municipal.

Los POTAS son instrumentos que acometen la ordenación integral de territorios concretos, con una mayor incidencia tanto en los instrumentos de planeamiento municipal como en la acción de los particulares. Su ámbito abarca un conjunto de términos municipales completos y contiguos que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial, debiendo respetar los criterios contenidos a este respecto en el POTA. Vinculan a los PIOTS y al planeamiento urbanístico municipal.

El PPCLA tiene como objetivo proteger la franja litoral, abarcando la zona de influencia del litoral en todos los municipios costeros de Andalucía. Se encuentra vinculado por el POTA y vincula a los POTAS, a los PIOTS y al planeamiento urbanístico municipal.

7. Los planes de ordenación del territorio son disposiciones generales de carácter reglamentario, presentándose como normas jurídicas cuyas determinaciones tienen distinto grado de intensidad según su naturaleza<sup>35</sup>. Así, en el artículo 21 de la LOTA se establece que podrán contener tres tipos de determinaciones:

- Normas, determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.

<sup>34</sup> Los municipios litorales se encuentran relacionados en el actual Anexo I de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>35</sup> Artículo 20 de la LOTA: "1. Los Planes de Ordenación del Territorio a que se refiere el artículo 5.1 de esta Ley serán públicos y vinculantes. 2. El grado de vinculación de estos planes dependerá de la naturaleza de sus determinaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente."

- Directrices, determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines para las Administraciones Públicas, cuyas decisiones deberán ir encaminadas al cumplimiento de los mismos.
- Recomendaciones, determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que deberán justificar sus decisiones y su compatibilidad con los objetivos de ordenación del territorio, en caso de apartarse de las mismas.

8. La LOTA establece que el planeamiento urbanístico tiene que contener, además de lo regulado en la legislación urbanística, *“la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación del territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos”*. Sobre estos contenidos, en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general y sus revisiones, se emite un informe de incidencia territorial donde se analiza la compatibilidad del modelo municipal con el modelo territorial de Andalucía recogido en los POTAS y en el POTÁ.

9. La LOTA identifica en un anexo las actividades de planificación sectorial con incidencia en la ordenación del territorio. Establece mecanismos diferenciados de coordinación entre los planes de la Administración General del Estado y los planes de la Junta de Andalucía.

Denomina a los planes de la Junta de Andalucía PIOTs y establece que tienen que tener un contenido adicional específico en materia de ordenación del territorio, así como la necesidad de ser informados previamente a su aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de ordenación territorial. Los PIOTs se encuentran vinculados en su contenido territorial por el POTÁ, el PPCLA y los POTAS. No obstante, no se trata de una vinculación derivada de una relación de jerarquía directa, sino que, en caso de conflicto competencial es necesario atender a las competencias prevalentes.

Los planes sectoriales del Estado deberán ser informados con anterioridad a su aprobación definitiva por el órgano competente en materia de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. Estos planes no se encuentran vinculados por los planes de ordenación del territorio autonómicos, por lo que en caso de discordancia se prevé la formación de comisiones mixtas de concertación.

10. La LOTA también identifica en un anexo las actuaciones realizadas al margen de la planificación con incidencia en la ordenación del territorio. Para ellas establece un contenido específico que tienen que tener los proyectos en materia territorial, así como la necesidad que sean informadas por el órgano competente en materia de ordenación del territorio.

11. Se prevén tres tipos de actuaciones singulares, especialmente relevantes para la Comunidad Autónoma, que pueden acometerse al margen del sistema de instrumentos de ordenación del territorio: las actuaciones de interés autonómico, los campos de golf de interés turístico y las inversiones empresariales de carácter estratégico para Andalucía.

12. Las actuaciones de interés autonómico son actuaciones de carácter público. Si requieren un desarrollo urbanístico debe redactarse un proyecto de actuación. La declaración de interés autonómico corresponde al Consejo de Gobierno y comportará la aprobación del proyecto o proyecto de actuación que la desarrolle. Hasta la fecha se han tramitado cuatro actuaciones de interés autonómico: el área logística de Nijar (Almería), el área logística de Majarabique, (Sevilla), el área logística de Antequera (Málaga) y el área logística de Granada.

13. Los campos de golf de interés turístico son instalaciones que, reuniendo las características definitorias contenidas en el Decreto 43/2008 para los campos de golf, tienen una especial relevancia por su incidencia potencial en la cualificación de la oferta turística y su desestacionalización, ampliando la oferta deportiva y de ocio asociada al turismo del ámbito territorial donde sean implantados. La tramitación de los proyectos difiere dependiendo de si las actuaciones están o no previstas en los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. La declaración de interés turístico corresponde al Consejo de Gobierno y comporta la aprobación de los proyectos.

14. El Consejo de Gobierno podrá declarar de interés autonómico las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Esta declaración afectará y comprenderá las obras que dichas inversiones requieran, tanto públicas como privadas. Para su desarrollo se requiere solicitar las preceptivas licencias municipales y comportan la modificación del planeamiento urbanístico municipal.

En Andalucía ha sido declarada de interés estratégico la inversión empresarial del Proyecto CEUS, que tiene por objeto la implantación de un Centro de Ensayos para desarrollo e investigación con sistemas no tripulados en terrenos del término municipal de Moguer (Huelva).

## **BIBLIOGRAFÍA**

“La ordenación del territorio en el estado de las autonomías” Autor: ANTONIO ALFONSO PÉREZ MORENO. Editorial MARCIAL PONS. ISBN: 9788472485723.

“La ordenación del territorio en España”. Autor: MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA. Editorial: Universidad de Sevilla. ISBN: 9788447208692.

MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA. “Una visión panorámica de la ordenación panorámica en España” Revista: “Complessita e Sostenibilità”, nº 6, 2005, pp.16, CD-ISNN 1724-7756.

ANDREAS HILDEBRAND SHEID. “La política perritorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas de futuro”. “XX Aniversario del

Estatuto de Autonomía de Andalucía”, Jornadas de estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Jerez de la Frontera, 6, 7 y 8 de marzo de 2002.

MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ Y DIEGO J. VERA JURADO. “La ordenación del territorio”.

FLORENCIO ZOIDO NARANJO (1996): “Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales”, en Boletín de la AGE, nºs 21 y 22, p. 67-79.

FLORENCIO ZOIDO NARANJO (1998): “Geografía y ordenación del territorio”, en Íber. Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, nº 16, p. 19-31.