

Subcapítulo II. Los planes de ordenación del territorio en Andalucía: el POTA. los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. El plan de protección del corredor litoral

Luisa Teresa Chamizo Calvo

SUMARIO

II.1. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA	277
II.1.1. Procedimiento de elaboración y aprobación	277
II.1.2. Estructura del documento	279
II.1.3. El Modelo Territorial de Andalucía	280
II.1.4. Las Estrategias de Desarrollo Territorial	287
II.1.5. Zonificación	296
II.1.6. El Desarrollo del POTA	297
II.1.7. Sentencias sobre el POTA	299
II.2. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL	303
II.2.1. Ámbitos ordenados por planes de ordenación del territorio de ámbito subregional	306
II.2.2. Determinaciones de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (POTAS)	328
II.2.3. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y el planeamiento urbanístico municipal	337
II.2.4. Jurisprudencia sobre los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional	343
II.3. EL PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL	347
II.3.1. La Génesis del Plan	347
II.3.2. La elaboración del PPCLA	350
II.3.3. Documentación del PPCLA	350
II.3.4. Determinaciones del PPCLA	353
II.4. CONCLUSIONES	363

Subcapítulo II. Los planes de ordenación del territorio en Andalucía: el POTA. los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. El plan de protección del corredor litoral

Analizada la legislación vigente en materia de ordenación del territorio, así como el sistema de instrumentos de ordenación del territorio y su relación con el planeamiento urbanístico y con la planificación sectorial, se hará un estudio comparativo de los distintos planes de ordenación del territorio aprobados en Andalucía.

II.1. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (POTA)

Como se ha analizado en el capítulo anterior, el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)** es un instrumento de planificación y ordenación integral que establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz. Además es el marco de referencia territorial para los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, los planes con incidencia en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, así como para las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio y la acción pública en general.

II.1.1. Procedimiento de elaboración y aprobación

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) se aprobó por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, y fue publicado en el BOJA de 29 de diciembre de 2006.

Su aprobación se llevó a cabo según lo establecido en el art. 8 la LOTA. Se acordó su formulación por Decreto 83/1995, de 28 de marzo, aprobándose como documento preparatorio del mismo, por Decreto 103/1999, de 4 de mayo, las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

En su tramitación se han seguido los siguientes hitos:

Trámite	Órgano	Fecha
Conocimiento y proceso de trabajo interno	Comisión de Redacción	30 de mayo de 2005
Informe favorable para su tramitación	Comisión de Redacción	15 de julio de 2005
Informe previo	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía	26 de septiembre de 2005
Informe previo	Comisión Delegada de Asuntos Económicos	4 de octubre de 2005
Información pública y Audiencia (Diputaciones y Administración del Estado)	Resolución Consejera, de 05/10/05 (BOJA nº 201, de 14/10/06)	15 de octubre de 2005
	Ampliación plazo (Resolución 7/12/05)	15 de Enero de 2006
Informes de resultados del periodo de Información Pública, de alegaciones y propuesta de modificaciones	Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Consejería de Obras Públicas y Transportes)	12 de abril de 2006
Informe tratamiento de las alegaciones y modificaciones de las determinaciones Plan	Comisión de Redacción	26 de abril de 2006
Informe	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía	9 de mayo de 2006
Informe	Comisión Delegada de Asuntos Económicos	27 de junio de 2006
Aprobación del Plan y remisión al Parlamento de Andalucía	Consejo de Gobierno Decreto 129/2006, de 27/06/06 (BOJA nº 136, de 17/07/06)	27 de junio de 2006
Tramitación según artº 149 Reglamento del Parlamento	Parlamento de Andalucía	25 y 26 de octubre de 2006
Adaptación del Plan, en su caso, a la Resolución del Parlamento	Consejo de Gobierno	28 de noviembre de 2006
Publicación en BOJA y entrada en vigor	Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Consejería de Obras Públicas y Transportes)	29 de diciembre de 2006

En la tramitación parlamentaria se introdujo, entre otras, una enmienda propuesta por Izquierda Unida-Los Verdes consistente en limitar, como norma general, el crecimiento previsto en los Planes Generales de Ordenación Urbanística al 30% de la población actual del municipio y al 40% del suelo urbano existente para un período de ocho años.

II.1.2. Estructura del documento

El contenido del POTa se estructura en cinco Títulos y un Programa de Actuación.

El Título I recoge las **Bases de Ordenación**, Aplicación y Desarrollo que definen la estructura y la operatividad de las determinaciones sustantivas del Plan.

El Título II establece el **Modelo Territorial de Andalucía**, configurado por el Sistema de Ciudades, el Esquema Básico de Articulación Regional, los Dominios Territoriales y las Unidades Territoriales.

El Título III es el más amplio y define las **Estrategias de Desarrollo Territorial** para el Sistema de Ciudades, los Sistemas de Articulación Regional, el Sistema Regional de Protección del Territorio y la Integración Exterior de Andalucía.

En las Estrategias de Desarrollo Territorial referidas al Sistema de Ciudades, los Centros Regionales reciben una elevada atención. Se establecen previsiones para la mejora de sus dotaciones, de sus equipamientos y servicios y se formulan determinaciones sobre la orientación y el control de los procesos de urbanización para encauzar el planeamiento urbanístico hacia la sostenibilidad y un modelo de ciudad compacta. Otro tema prioritario es la cooperación territorial para aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos de sinergia, considerando el funcionamiento del sistema de asentamientos en forma de redes.

En las Estrategias referidas a los Sistemas de Articulación Regional se fijan criterios territoriales básicos para el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energía, agua y telecomunicaciones. Destaca la prioridad que, en sintonía con el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) del Gobierno de la Nación, se da al ferrocarril, por su mayor eficacia energética y ambiental.

Las Estrategias para el Sistema Regional de Protección del Territorio abordan la prevención de los riesgos y la preservación del patrimonio territorial, con un énfasis especial en la ordenación y el fomento del paisaje como valioso patrimonio y recurso para el desarrollo de Andalucía.

Finalmente, en las Estrategias de Integración Exterior de Andalucía, se trata el importante tema de la participación de Andalucía en las redes transeuropeas de infraestructuras, planteando posibles líneas de cooperación con Portugal y el Magreb.

El Título IV del Plan recoge la **Zonificación** del Plan, estableciendo determinaciones específicas para los cuatro grandes Dominios Territoriales de Andalucía –Sierra Morena-

Los Pedroches, Valle del Guadalquivir, Sierras y Valles Béticos, Litoral– y para diferentes tipos de Unidades Territoriales.

El Título V, que se refiere al **desarrollo y la gestión de la política territorial**, define los instrumentos de gestión de dicha política y los instrumentos para el seguimiento y la evaluación del territorio y de su planificación. Asimismo, contiene el Programa de Desarrollo del Plan, indicando como planificación derivada del Plan los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, los planes con incidencia en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Además, para asegurar el adecuado desarrollo y la consecución de los objetivos y estrategias de la política territorial, en este Título del Plan se establece un Programa de Actuación como parte de su contenido sustantivo.

En consonancia con lo establecido en el artículo 20 de la LOTA, las determinaciones del POTa pueden ser normas, directrices o recomendaciones, añadiéndose dos nuevos tipos de determinaciones: las líneas estratégicas y los objetivos. En el artículo 2 del Título I, con carácter de norma, se definen los tipos de determinaciones y el alcance de las mismas.

Las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía vinculan a las Administraciones Públicas y a los particulares en los siguientes términos:

- a) **Objetivos [O]:** Enuncian la finalidad última a alcanzar con el desarrollo y aplicación del Plan.
- b) **Líneas Estratégicas [E]:** Definen la orientación general de la actuación pública para materializar los fundamentos básicos del Modelo Territorial de Andalucía, sobre la base de los principios de planificación, coordinación, cooperación y participación.
- c) **Normas [N]:** Son las determinaciones del Plan que vinculan directamente a las administraciones públicas, tanto en sus objetivos como en los instrumentos a aplicar, para los cuales se establecen criterios, plazos y orientaciones específicas para su aplicación.
- d) **Directrices [D]:** Son determinaciones vinculantes en cuanto a los objetivos y resultados que deban lograrse, facilitando criterios territoriales, pero dejando los medios concretos para conseguirlos a los distintos organismos competentes.
- e) **Recomendaciones [R]:** Son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las administraciones públicas en cuyo ejercicio de competencias, en aplicación de los principios de coordinación y concertación, deberán justificar su compatibilidad con los objetivos de la política territorial autonómica.

II.1.3. El Modelo Territorial de Andalucía

El Modelo Territorial de Andalucía constituye la imagen más genérica a través de la cual se expresan los objetivos de mayor alcance de la política territorial andaluza. El Modelo ofrece una propuesta finalista y a largo plazo de la ordenación territorial de Andalucía más deseable, partiendo de la identificación de los problemas y oportunidades detectados.

Todo el contenido del POTa está orientado a la consecución del Modelo Territorial de Andalucía.

Los principios que rigen la definición del Modelo son:

- a) El reconocimiento de la diversidad natural y cultural de Andalucía.
- b) El uso más sostenible de los recursos.
- c) La cohesión social y el equilibrio territorial.
- d) La integración y la cooperación territorial.

Los componentes del modelo sobre los que se formulan las estrategias de desarrollo territorial son:

- a) El Sistema de Ciudades.
- b) El Esquema Básico de Articulación Regional.
- c) Los Dominios Territoriales.
- d) Las Unidades Territoriales.

a) El Sistema de Ciudades

La definición del sistema de ciudades se basa en el entendimiento del sistema de asentamientos de Andalucía como un conjunto de redes en las que se establecen una serie de relaciones y sinergias. Se identifican **tres redes** principales: el **Sistema Polinuclear de Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias, y las Redes Urbanas en Áreas Rurales**.

Dentro de cada uno de los sistemas, a su vez se establece una jerarquía de núcleos: las Ciudades principales, situadas en la cabecera del sistema y componentes básicos de los Centros Regionales; las Ciudades Medias, con dos niveles internos según su tamaño demográfico, diversidad y dinámica de su base económica y peso funcional; los Centros Rurales o Pequeñas Ciudades, igualmente subdivididas en dos niveles jerárquicos; y finalmente el resto de asentamientos.

El **Sistema Polinuclear de Centros Regionales** es el primer referente urbano para la articulación. Se entiende por Centro Regional al conjunto del ámbito urbano, afectado en mayor o menor medida por procesos de naturaleza metropolitana, en el que se integran cada una de las ciudades principales de Andalucía (capitales de provincia, más Jerez de la Frontera y Algeciras) y su ámbito metropolitano. La delimitación de dicho ámbito ha de considerarse de forma flexible, por lo que el propio Plan prevé la posibilidad de que a lo largo de su periodo de vigencia puedan incorporarse en cada uno de ellos nuevos municipios atendiendo a las características y tendencias de cada uno.

El POTa asigna a los componentes de este Sistema un objetivo común de articulación del territorio regional y de integración con el exterior y, a su vez una función especializada en función de las características y de la situación de partida de cada uno. Se distinguen así tres niveles:

1. El primer nivel lo constituyen los Centros Regionales de Sevilla y Málaga que destacan por la concentración de población y actividad económica, por su dinámica urbana y funcional y por su papel decisivo para la integración exterior de Andalucía.
2. El segundo nivel lo conforman los Centros Regionales de Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Córdoba. Córdoba y Granada son grandes centros urbanos históricos con poblaciones superiores a los 300.000 habitantes que desempeñan un papel decisivo como referentes urbanos de amplias zonas de Andalucía central y oriental. El Centro Regional de Bahía de Cádiz-Jerez muestra importantes potencialidades de desarrollo en la perspectiva de su mayor integración como espacio económico y funcional.
3. El tercer nivel lo forman los Centros Regionales de Huelva, Bahía de Algeciras, Jaén y Almería que presentan en la actualidad un menor peso demográfico y económico, consecuencia de su más reciente consolidación como hechos urbanos maduros y complejos, incluyendo su formalización urbanística. Huelva y Almería son factores básicos para la integración de los dos ámbitos geográficos extremos de Andalucía, Jaén se conforma como un área urbana con funciones clave para la organización territorial del interior de la región, mientras la Bahía de Algeciras es un nodo territorial estratégico para las relaciones exteriores andaluzas.

Las **Redes de Ciudades Medias** constituyen el segundo nivel del Sistema de Ciudades entendidas como conjuntos de ciudades y pueblos que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo, completando el esquema de articulación regional sustentado fundamentalmente en los Centros Regionales.

Se diferencian las **redes de ciudades medias litorales** y las **redes de ciudades medias interiores** por su diferente funcionalidad en la estructuración del territorio andaluz.

Las **redes de ciudades medias litorales** vienen marcadas por la particularidad del espacio litoral, espacio muy rico ambientalmente y que a la vez ha sido muy transformado y soporta grandes tensiones. Dentro de ellas se diferencian ámbitos con elevada población y muy especializados y consolidados como destinos turísticos, como son la Costa del Sol Occidental y el Poniente Almeriense; y ámbitos con una base económica mixta de agriculturas intensivas y turismo que no se encuentran tan consolidados como los anteriores; se encuentran aquí las Redes de Ciudades Medias del litoral occidental de Huelva, Costa Noroeste de Cádiz, La Janda, Axarquía-Vélez-Málaga, Costa Tropical granadina y Levante de Almería.

Las **redes de ciudades medias interiores** constituyen un elemento fundamental para la articulación interior de Andalucía, siendo soporte de buena parte de la riqueza patrimonial. Se distinguen dos redes, las Ciudades Medias del Valle del Guadalquivir, en las que existen ya procesos más o menos intensos de relación económica y territorial (Campiña y Subbético de Córdoba y Jaén, Centro-Norte de Jaén, Bajo Guadalquivir, Vega del Guadalquivir, Campiña de Sevilla, Aljarafe-Condado y el ámbito de Montoro); y las Ciudades Medias de las Sierras y Valles Béticos con menor nivel de consolidación interna (Serranía de Cádiz-Ronda; Depresiones de Antequera y Granada, Altiplanicies Orientales y el Valle del Almanzora).

Las **Redes de Asentamientos en áreas rurales** están constituidas por núcleos de menor tamaño vinculados al medio rural, ejercen un papel fundamental en la integración de zonas rurales y de montaña con baja densidad de población. Se distinguen tres situaciones diferenciadas: las redes organizadas por ciudades medias, las redes organizadas por otros centros rurales y otros centros rurales. Las primeras se caracterizan por la presencia de una ciudad media que sirve como referente económico y marca el funcionamiento del ámbito. En las segundas el papel de referente para la organización del ámbito lo ejercen uno o varios núcleos rurales. Las terceras se caracterizan porque no se distingue en ellas una estructura definida.

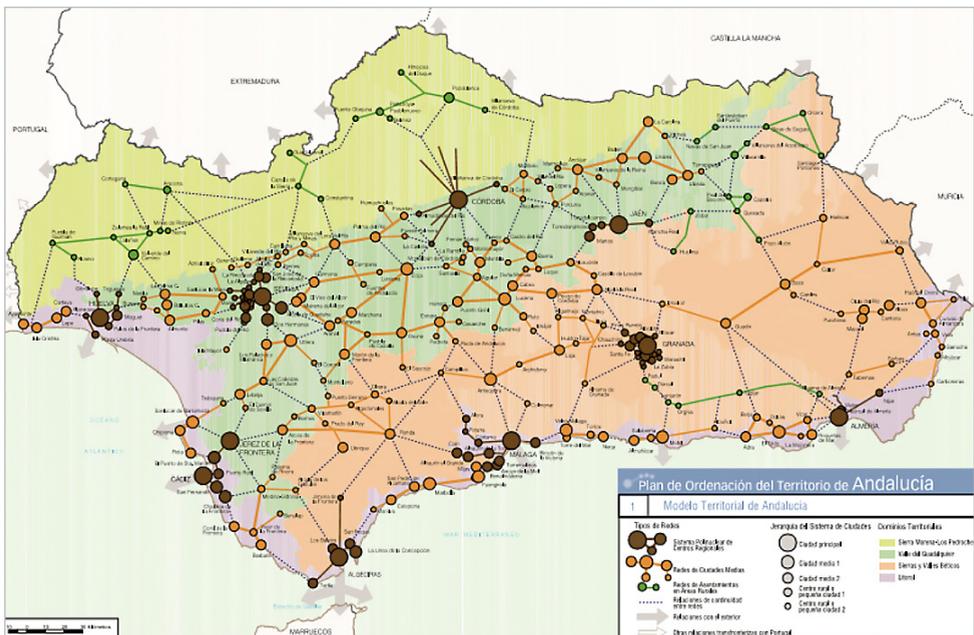


Figura 1: El Sistema de Ciudades de Andalucía. Fuente: POTA

b) El Sistema de Articulación Territorial

Se construye a partir del sistema de ciudades, valorando los requerimientos de relación de cada nodo urbano y de cada estructura de organización territorial intermedia, con un objetivo de integración regional interna y con el exterior. Se persiguen los siguientes objetivos:

- a) La articulación territorial entre los Centros Regionales, en apoyo de su configuración como Sistema Polinuclear de Centros Regionales.
- b) La articulación territorial del litoral andaluz.
- c) La articulación de las Redes de Ciudades Medias, entre sí y en relación con los Centros Regionales.
- d) La articulación de las Estructuras y Redes de Asentamientos Rurales internamente y en su relación con los Centros Regionales y Ciudades Medias.

A partir de la aplicación de los anteriores criterios se establecen una serie de Ejes de Articulación:

- a) Ejes principales de articulación regional basados en la continuidad espacial de hechos urbanos, principalmente Centros Regionales y Redes de Ciudades Medias, así como las principales relaciones con el exterior.
- b) Ejes de articulación regional complementarios que sirven a determinadas conexiones de Redes de Ciudades Medias y relaciones exteriores.
- c) Ejes de articulación de áreas rurales que sirven para la conexión de estructuras de centros *rurales*.

c) Los Dominios Territoriales

A partir de la base física-natural y patrimonial de Andalucía se definen cuatro dominios territoriales: Sierra Morena-Los Pedroches; Valle del Guadalquivir; Sierras y Valles Béticos; y Litoral.

Los Dominios Territoriales son el marco más general desde el que es posible diseñar líneas estratégicas referidas a problemas y oportunidades como: la ordenación de los grandes usos del suelo, las políticas ambientales en materia de paisaje, agua, suelo, lucha contra la erosión, la preservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural o las políticas de desarrollo rural.

Las estrategias territoriales para estos ámbitos se basan en superar la visión exclusivamente proteccionista e integrar desarrollo económico con uso sostenible del territorio. No obstante, se distinguen cinco ámbitos con un bajo nivel de poblamiento, que han sido poco transformados y que el Plan considera que deben mantenerse sin transformar por su elevado valor ecológico. Estos son Doñana, Alcornocales, Sierra Nevada, Sierra Morena central y Sierra Morena oriental.

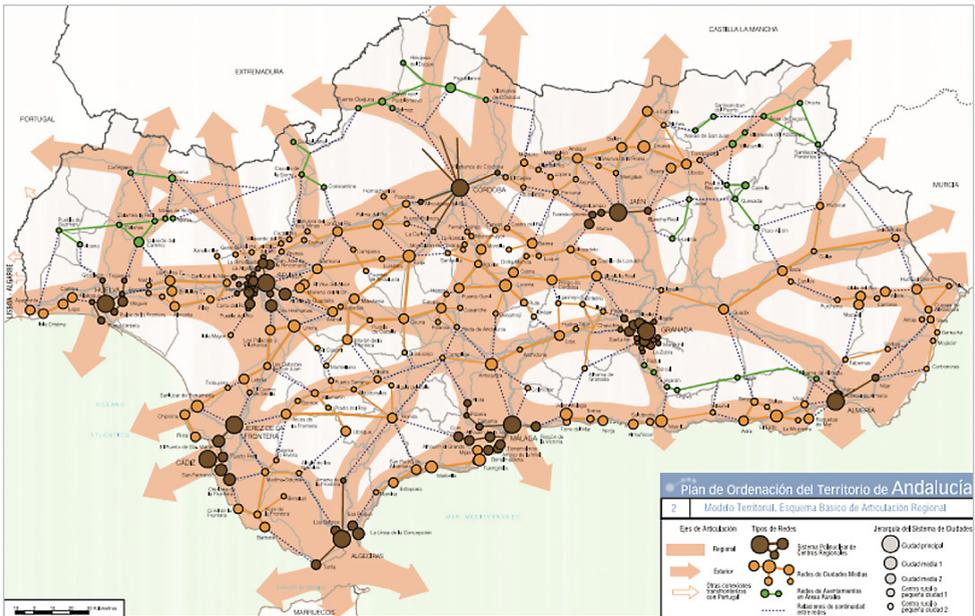


Figura 2: El Esquema Básico de Articulación Regional. Fuente: POT A

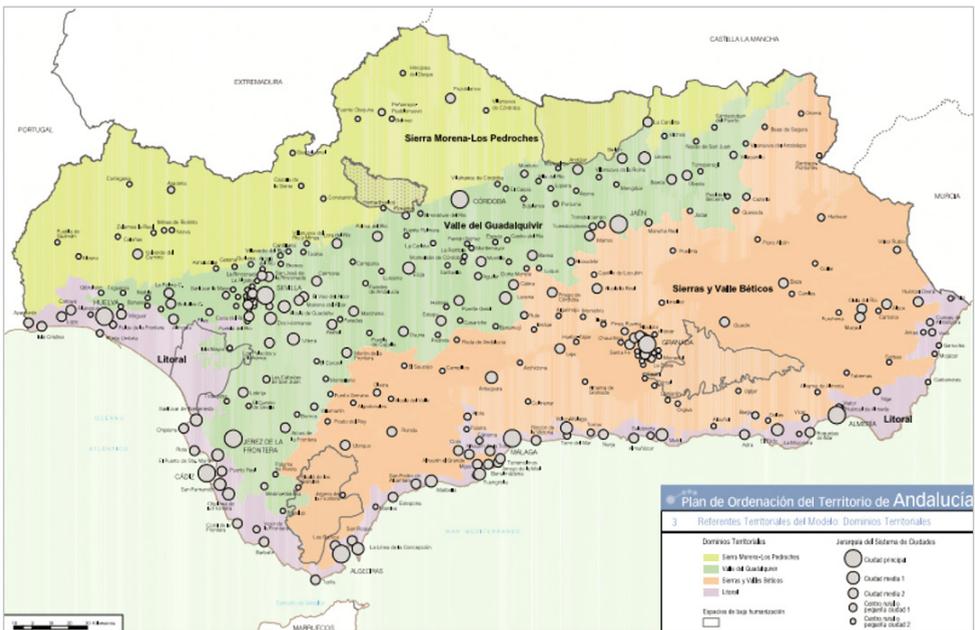


Figura 3: Los Dominios Territoriales de Andalucía. Fuente: POT A

d) Las Unidades Territoriales

La zonificación en Unidades Territoriales responde a una consideración cruzada del conjunto de los referentes del Modelo antes enunciados: Sistema de Ciudades, Esquema Básico de Articulación Territorial y Dominios Territoriales.

Las Unidades Territoriales son áreas continuas definidas por su homogeneidad física y funcional, así como por presentar problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico del territorio y con la gestión de sus recursos patrimoniales. Estas Unidades guardan, a grandes rasgos, correspondencia geográfica con la organización del Sistema de Ciudades, de modo que en el Plan se consideran, aunque con importantes matizaciones, como el espacio ambiental y la base productiva primaria asociada a dicho Sistema.

Las Unidades Territoriales son referentes básicos para el desarrollo de estrategias territoriales en una doble orientación:

- a) Son referentes asociados con modelos específicos de gestión del uso del suelo y de utilización de los recursos naturales, el paisaje o la prevención de riesgos.
- b) Son referentes en los que contextualizar los grandes Sistemas Regionales (ciudades, transportes, hidráulico, energético y patrimonial). Esto significa que no se contemplan como recintos cerrados, sino como referencias que se influyen mutuamente y de manera dinámica.

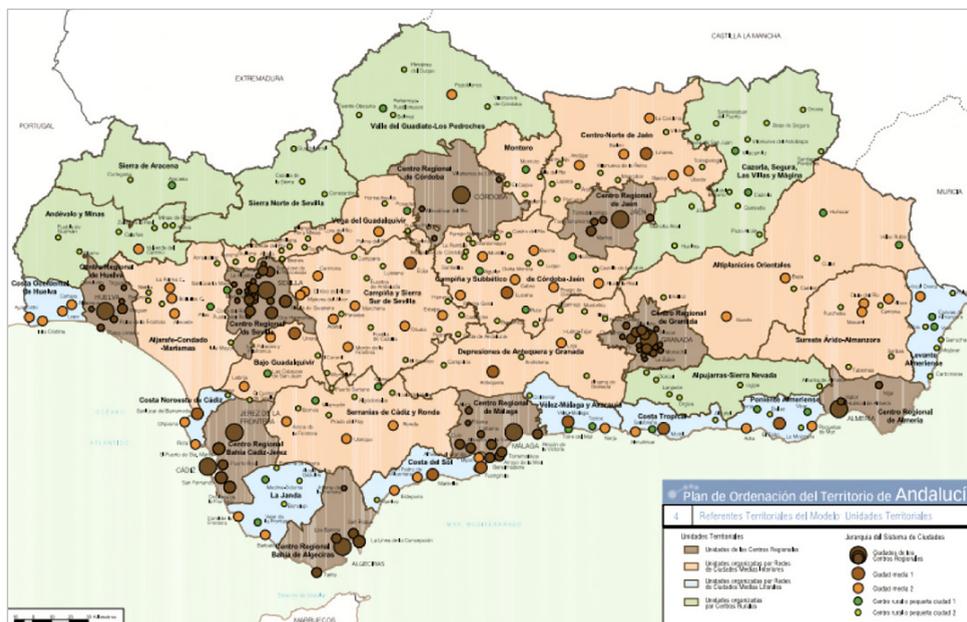


Figura 4: Las Unidades Territoriales de Andalucía. Fuente: POT.A.

El Plan fija los objetivos de las Unidades Territoriales, delimita cada una de ellas e identifica sus principales rasgos característicos de la tipología establecida, y define las condiciones de su organización funcional.

II.1.4. Las Estrategias de Desarrollo Territorial

1.4.1. El sistema de ciudades

Las Estrategias de Desarrollo Territorial inciden especialmente en el sistema de ciudades por considerar que el sistema de poblamiento andaluz, distribuido homogéneamente en el territorio, constituye el primer factor de oportunidad para la consecución del equilibrio regional.

Las Estrategias establecen objetivos y actuaciones diferenciadas para cada una de las redes de ciudades definidas en el Modelo Territorial Andalucía con el fin de solucionar desequilibrios y fortalecer el papel asignado a las mismas.

Los principales problemas detectados en relación al sistema de ciudades son los siguientes:

- El despoblamiento de determinadas áreas rurales y de montaña y el creciente abandono de núcleos de población y diseminados de menor tamaño.
- La decadencia de algunas ciudades medias, especialmente de aquellas situadas en áreas rurales interiores y zonas más periféricas de Andalucía.
- La tendencia general hacia una concentración de los crecimientos urbanos en el litoral y en los Centros Regionales, en detrimento de la Andalucía interior y de su sistema de ciudades.
- La falta de protagonismo a nivel europeo de los Centros Regionales Andaluces. Estos forman un sistema equilibrado en el territorio andaluz, pero ninguno de ellos alcanza la dimensión de las grandes capitales europeas. Desde el POTA se van a intentar propiciar la cooperación e integración entre los Centros Regionales para que Andalucía pueda ser competitiva.
- Los procesos de edificación y urbanización irregular dispersa que se concentran fundamentalmente en las aglomeraciones urbanas y en el litoral y que está desdibujando el sistema de ciudades andaluz creando desequilibrios territoriales.

Los objetivos y líneas estratégicas en relación al Sistema de Ciudades son los siguientes:

Objetivos:

1. Consolidar en Andalucía un Sistema de Ciudades funcional y territorialmente equilibrado como base para la mejora de la competitividad global de la región, la difusión del desarrollo y el acceso equivalente a equipamientos y servicios.

2. Definir un marco regional de coherencia para los planes y programas con incidencia urbana, aportando criterios que permitan la incorporación de las variables territoriales a los objetivos de dichos planes y programas.
3. Contribuir desde las políticas urbanas a la sostenibilidad general del sistema.
4. Favorecer la cohesión social y la mejora de la calidad de vida en las ciudades andaluzas.

Líneas estratégicas:

1. Potenciar la integración y cooperación (funcional, productiva, etc.) entre los diferentes componentes del Sistema de Ciudades, particularmente las redes de carácter policéntrico, en cada uno de los niveles del Sistema de Ciudades.
2. Establecer estrategias diferenciadas en las políticas regionales para cada uno de los componentes del Sistema de Ciudades:
 - a) Los Centros Regionales (Sección 1).
 - b) Las Redes de Ciudades Medias (Sección 2).
 - c) Las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales (Sección 3).
3. Orientar los desarrollos urbanos y los procesos de urbanización de acuerdo a criterios de sostenibilidad, de refuerzo de la cohesión social y de mejora de la calidad de vida, así como mejorar la competitividad de las ciudades andaluzas (Sección 4).
4. Establecer como base de la Política Regional de Ciudades la máxima coordinación entre las diferentes políticas, planes y programas con incidencia en las diferentes redes de ciudades para mejorar su eficacia y su contribución a la construcción del Modelo Territorial de Andalucía establecido en este Plan.
5. Establecer, para aquellos planes y programas de especial impacto urbano, los requerimientos necesarios para que en su formulación o programación se incorporen los objetivos implícitos en el Modelo Territorial de Andalucía, y los específicos de la Política Regional de Ciudades contenidos en sus determinaciones.
6. Adecuar los planes y programas regionales de equipamientos y servicios a las determinaciones del Modelo Territorial de Andalucía y a la organización funcional del Sistema de Ciudades.
7. Favorecer la diversificación económica y productiva del sistema urbano andaluz y mejorar sus niveles de competitividad global.

Se establece el Programa Andaluz de Ciudades como instrumento para la coordinación de los planes, programas y actuaciones de la Junta de Andalucía, aportando la adecuada dimensión territorial para el desarrollo de las diferentes políticas sectoriales con incidencia urbana. De forma que se pormenoriza con carácter de norma las determinaciones que

tiene que tener el Programa en relación la Red de Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias y las Redes de Asentamientos Rurales.

Por otra parte, los objetivos y líneas estratégicas para cada uno de los componentes del sistema de ciudades son los siguientes:

a) La Red de Centros Regionales

Objetivos:

1. Consolidar un Sistema polinuclear de Centros Regionales que, concebido como una red de ciudades metropolitanas, constituya el primer nivel del sistema urbano de Andalucía.
2. Mejorar la competitividad global del Sistema de Centros Regionales como nodos centrales para el desarrollo territorial de Andalucía, mediante su adecuada ordenación interna.

Líneas Estratégicas:

1. Incrementar los actuales niveles de integración y cooperación entre los Centros Regionales, como base fundamental para la construcción y articulación del espacio regional y la mejora global de la competitividad exterior de Andalucía.
2. Incorporar la perspectiva supralocal en la ordenación y gestión de los problemas metropolitanos de los Centros Regionales.
3. Coordinar las políticas autonómicas con incidencia en los Centros Regionales estableciendo para ello un Programa específico.

b) La Red de Ciudades Medias

Objetivos:

1. Potenciar las Ciudades Medias y las Redes de Ciudades Medias como el nivel jerárquico intermedio del Sistema de Ciudades.
2. Potenciar el papel de las Ciudades Medias y sus Redes como elementos claves para la organización funcional del territorio y los procesos de desarrollo local y comarcal.
3. Preservar los modelos urbanos propios de la ciudad media.

Líneas Estratégicas:

1. Incorporar las perspectivas supramunicipales, en la ordenación y gestión de estos ámbitos, impulsando los procesos de cooperación en el interior de las Redes de Ciudades Medias.
2. Desarrollar las iniciativas y actuaciones enmarcadas en el Programa Andaluz de Ciudades.

3. Favorecer la localización en las Redes de Ciudades Medias de equipamientos y servicios especializados adecuando los programas regionales a las determinaciones del Modelo Territorial de Andalucía.
4. Integrar a las Ciudades Medias y a las Redes de Ciudades Medias en los Ejes de Articulación Regional.
5. Aportar estrategias de ordenación territorial de apoyo a los sistemas productivos locales y a los procesos de desarrollo rural.
6. Establecer criterios en materia de política urbanística y ambiental que favorezcan el mantenimiento de los valores característicos de este tipo de ciudades.

c) La Red de Asentamientos Rurales:

Objetivos:

1. Consolidar las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales como referentes para la ordenación territorial de los espacios rurales.
2. Mejorar los niveles de calidad de vida de la población rural para frenar los procesos de despoblamiento.
3. Favorecer el desarrollo territorial de las áreas rurales de forma compatible con la preservación y puesta en valor de sus recursos naturales, culturales y paisajísticos.

Líneas Estratégicas:

1. Potenciar las perspectivas supramunicipales en la ordenación y gestión de las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales.
2. Garantizar unos adecuados niveles de accesibilidad a las Áreas Rurales y su conexión con los principales Ejes de Articulación Regional, así como el acceso a las infraestructuras y servicios de la sociedad de la información.
3. Potenciar la localización de equipamientos y servicios adaptados a las características territoriales de los ámbitos rurales y de acuerdo con las determinaciones del Modelo Territorial de Andalucía.
4. Adoptar estrategias territoriales favorecedoras de los procesos de desarrollo rural.
5. Apoyar los procesos de integración y cooperación dentro de las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales.
6. Incluir las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales en el Programa Andaluz de Ciudades con el objetivo de conectar estos ámbitos en los Ejes de Articulación Regional, asegurar un acceso equivalente a equipamientos y servicios, y potenciar el desarrollo de los sectores productivos, de acuerdo con los criterios establecidos en este Plan.

Para cada uno de los componentes del sistema se definen una serie de equipamientos y servicios de carácter supramunicipal que contribuyen al funcionamiento del sistema de ciudades como red articuladora del espacio regional.

No obstante, la pieza clave del POTA en relación al Sistema de Ciudades es la **apuesta por la ciudad compacta**, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo. Ésta se enmarca en un capítulo específico dedicado a la “Orientación y Control de los Procesos de Urbanización y la calidad urbana”¹ y es entendida como “la versión física de la ciudad mediterránea, permeable y diversificada en su totalidad y en cada una de sus partes”, en este sentido D. JUAN ESPADAS CEJAS² afirma que se apuesta por este modelo de ciudad como depositario de nuestra cultura y tradición mediterránea.

Esta apuesta va a tener una gran incidencia en la planificación urbanística municipal. Así, se concreta en la determinación 45, norma de aplicación directa, en una serie de criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad compacta. Entre estos criterios destaca que la dimensión del crecimiento propuesto debe responder a parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización) y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Sin perjuicio de lo anterior, se establecen unos límites generales para los crecimientos propuestos por los planes urbanísticos municipales *“no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años”*. Estos límites, desde la aprobación del POTA, han sido aplicados tanto a los planes generales de ordenación urbanística de nueva redacción como aquellos que estaban en su fase final de tramitación y han obligado a replantearse muchos modelos de crecimiento. Así, a comienzos del año 2007, los crecimientos poblacionales propuestos por los planes generales urbanísticos municipales estaban en torno al 100% del crecimiento poblacional en los municipios de interior y al 1000% en los municipios litorales³.

¹ Sección 4. “Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana” del Título III del POTA.

² JUAN ESPADAS CEJAS. ARTÍCULO: “LA Ordenación Del Territorio-Una Contribución Fundamental Para Desarrollo Territorial Sostenible”. Revista “ORDENACIÓN Del Territorio y Medio Ambiente”. Editor: D. Álvaro Sánchez Bravo. ISBN: 978-84-96980-61-7.

³ La polémica surgida como consecuencia de la aplicación directa de estos parámetros de crecimiento al planeamiento urbanístico general en tramitación motivó que se modificara el artículo 22 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, estableciéndose expresamente la vinculación del planeamiento urbanístico general al POTA.

El Decreto 11/2008, de 22 de enero, matizó los referidos límites de crecimiento para los municipios con un crecimiento inferior al 10,2% en los últimos diez años, estableciéndose en función del tamaño poblacional del municipio, los siguientes porcentajes de crecimiento poblacional: 60% para municipios con menos de 2.000 habitantes, 50% para municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, y 40% para municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes. Por otra parte, en aras de potenciar el crecimiento económico de Andalucía, se excluyeron los suelos industriales del límite del 40% del crecimiento superficial⁴.

Otros criterios básicos establecidos para el análisis de la coherencia de los planes generales municipales con el modelo de ciudad compacta son:

- El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos.
- La no alteración del modelo de ciudad compacta, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos.
- La adecuación del ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos, los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.
- La adecuación y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos para el desarrollo urbanístico propuesto.

Otras cuestiones que cabe destacar que guardan una estrecha relación con el modelo de ciudad compacta y la implantación efectiva de un desarrollo urbano sostenible son:

- La urbanización de áreas turísticas (Directriz 53).
- La movilidad urbana (Directriz 54).
- Las medidas y criterios para la sostenibilidad del sistema urbano (Directriz 58).
- Las medidas y líneas de actuación para la mejora del balance ecológico de las ciudades (Directriz 59).
- La calidad ambiental en el medio urbano (Directriz 60).
- La mejora de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental de la planificación urbanística y territorial (Directriz 61).

Por otra parte, teniendo en cuenta el papel del turismo como sector estratégico de la economía andaluza, cabe destacar la Directriz referida a la urbanización de las áreas turísticas. En ella se establecen los criterios básicos que han de orientar la ordenación del espacio turístico por el planeamiento urbanístico y territorial, destacando entre otros:

⁴ Disposición Adicional 2ª del Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.

- Dar prioridad a la integración de las nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, evitando los procesos de expansión desligados del sistema urbano.
- Favorecer en las áreas turísticas modelos de desarrollos menos consuntivos de suelo y de mayor valor añadido, frente a modelos basados exclusivamente en la promoción inmobiliaria y en la oferta de segundas residencias.
- Dimensionar la oferta y el uso del espacio turístico atendiendo a la capacidad de carga de los territorios y a las posibilidades de acceso reales a los recursos naturales escasos, particularmente hídricos. Esta capacidad de carga la entiende el POTa como el conjunto de factores que permiten el uso turístico sin una excesiva presión sobre los recursos turísticos, y sin una alteración ecológica, territorial y paisajística admisible, disponiendo, a su vez, de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y la atención a las demandas de la población.

1.4.2. El Sistema de Articulación Territorial

Las propuestas del POTa sobre el sistema de articulación territorial están condicionadas por la configuración territorial de Andalucía y por el sistema de poblamiento andaluz.

Así, la posición periférica de Andalucía alejada de los principales ejes de comunicación europeos ha supuesto una barrera a la integración exterior de Andalucía.

Otro factor territorial determinante para entender las características del sistema de transportes de Andalucía es, sin duda, su conformación geográfica: un territorio de gran extensión, y una importante fachada litoral con un sistema de asentamientos muy diversificado en cuanto a tamaños, con una distribución muy descentralizada, y en el que adquieren gran importancia las barreras físicas y naturales, especialmente las cadenas montañosas. Así, junto a la separación de Andalucía respecto del resto de España por la Sierra Morena, los sistemas montañosos de las Sierras Béticas constituyen el principal obstáculo orográfico para el desarrollo de los sistemas de comunicaciones. Ello tiene una incidencia directa en las limitaciones que imponen a la conexión entre el litoral y el Valle del Guadalquivir (los dos espacios económicos principales), así como a la propia comunicación interna del conjunto de las áreas litorales.

Con esta base de partida los objetivos son los siguientes:

Objetivos:

1. Articular plenamente el territorio de Andalucía, internamente y con el exterior, a través del Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones.
2. Aumentar sustancialmente la participación del transporte público, y de manera específica del ferrocarril, en los flujos de transporte de pasajeros y mercancías.
3. Avanzar en la constitución de un Sistema de Transportes ambientalmente sostenible.
4. Potenciar los efectos de las infraestructuras sobre el desarrollo regional.

5. Adaptar el Sistema de Transportes a los requerimientos del territorio regional, de manera compatible con las características particulares de la ciudad y el urbanismo mediterráneo.

6. Mejorar la calidad y la seguridad del transporte.

Para la consecución de estos objetivos se define el Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones de Andalucía, como desarrollo del Modelo Territorial de Andalucía, que deberá informar a todas las políticas de transporte y lograr su efectiva integración con otras políticas más generales como la económica, la energética, la ambiental, la tecnológica, y la territorial. El Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, en coordinación con el Plan Estratégico de Infraestructuras del Estado y con los instrumentos de la política europea en esta materia debe buscar el desarrollo de intermodalidad y el fomento del transporte público buscando las fórmulas que mejor se adapten al sistema de poblamiento andaluz y en particular, a las características particulares de los centros regionales como focos principales generadores de movilidad.

En su Directriz 64 el Plan define los siguientes criterios territoriales mediante los cuales se identifican y jerarquizan cada una de las redes y sistemas de transportes y comunicaciones:

- a) Establecer infraestructuras y redes de transporte de primer nivel que interconecten al Sistema de Centros Regionales entre sí y con el exterior.
- b) Establecer y dimensionar las infraestructuras y redes de transportes que articulen el espacio litoral andaluz y su relación exterior atlántica y mediterránea.
- c) Establecer infraestructuras y redes de transporte complementarias de las anteriores, que interconecten a las Redes de Ciudades Medias entre sí y con el Sistema de Centros Regionales.
- d) Establecer infraestructuras y redes de transporte que articulen el territorio organizado por Redes de Asentamientos en Áreas Rurales y le garanticen unos niveles adecuados de accesibilidad interna y con las Ciudades Medias y Centros Regionales.

Dentro del transporte público se potencia el transporte ferroviario como alternativa al automóvil, buscando una mejor articulación interior y con el exterior de Andalucía. Para ello destaca la propuesta de completar la Red Ferroviaria de Alta Velocidad de Andalucía a través de las siguientes actuaciones:

- Ejecución del nuevo eje Córdoba-Málaga.
- Creación de nuevos ejes de alta velocidad: eje transversal de Andalucía (Ayamonte-Huelva-Sevilla-Bobadilla-Granada-Almería), conexión Cádiz-Sevilla, conexión Córdoba-Jaén-Madrid, Algeciras-Bobadilla, cierre del corredor ferroviario del Mediterráneo (Cádiz-Algeciras-Málaga-Motril-Almería-Murcia) y nuevas conexiones: Jaén-Granada, Granada-Motril y Guadix-Levante. En la ejecución de los nuevos ejes deberá garantizarse la conexión de las ciudades medias (Loja, Motril, etc.) situadas en los respectivos corredores.

1.4.3. El Sistema de Protección del Territorio

Está constituido por el Sistema de Prevención de Riesgos y por el Sistema del Patrimonio Territorial.

En relación al Sistema de Prevención de riesgos, el plan identifica los riesgos principales que se dan en Andalucía. Se establece que el sistema de protección civil es el que tiene la responsabilidad básica de articular las medidas preventivas y las de tipo paliativo ante cualquier tipo de riesgos. La ley 2/1985, sobre Protección Civil, no sólo incluye en su objeto la protección de las personas y los bienes ante catástrofes consumadas, sino también, el estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública.

En relación a la prevención de riesgos se determina, con carácter de norma, que los POTAS y el planeamiento urbanístico municipal, tendrán en cuenta los contenidos de los distintos planes de protección civil que les afecten, y establecerán las medidas específicas para aminorar los riesgos o sus eventuales consecuencias.

Se añade que la planificación territorial y el planeamiento urbanístico deberán incorporar las delimitaciones de las zonas afectadas por los distintos tipos de riesgos diferenciadas según grado de peligrosidad. Y que, si la carencia de información técnica adecuada impidiera realizar una delimitación cierta y precisa de tales zonas, se señalarán, mientras no se disponga de tal información, áreas de protección cautelar. Estas zonas de riesgo, ya sean delimitadas de forma cautelar o no, deberán ser objeto de determinaciones y ordenanzas adecuadas a los objetivos de prevención y minoración del riesgo o eventuales consecuencias contra personas y bienes.

En este sentido se establecen, a modo de directriz, criterios territoriales para los POTAS y el planeamiento urbanístico municipal para la delimitación de las zonas de riesgos y su regulación normativa.

Por otra parte, en relación al Sistema de Patrimonio Territorial, entiende que los bienes culturales y naturales, junto con el paisaje y las redes de ciudades de Andalucía constituyen un todo integrado cuya protección y fomento debe abordarse conjuntamente. Además, se concibe este sistema como una red que se articula en todo el territorio andaluz, tomando en consideración las continuidades territoriales que se establecen con zonas limítrofes de Andalucía: Portugal, el Norte de África y Extremadura, Castilla La Mancha y Murcia.

En relación al Sistema de Protección Territorial se identifican como referentes territoriales para la gestión del mismo los Dominios Territoriales y las Unidades Territoriales, estableciendo la necesidad de elaborar Estrategias de Planificación y Gestión integradas del Patrimonio Territorial entre Consejerías competentes en materia de Agricultura, Cultura, Medio Ambiente y Obras Públicas y Transportes.

II.1.5. Zonificación

En el punto I.1.2, cuando se analizó el Modelo Territorial de Andalucía propuesto por el POTA, se identificaron los Dominios Territoriales y las Unidades Territoriales como referentes territoriales intermedios definidos para concretar las determinaciones del POTA y servir de referencia espacial para el desarrollo de planes y políticas públicas.

En su apartado “Zonificación”, el POTA va a establecer unos criterios de ordenación tanto para los **Dominios Territoriales**, grandes áreas geográficas que constituyen la primera, y más básica, expresión de la diversidad del espacio regional, como para las **Unidades Territoriales**, áreas continuas definidas por su homogeneidad física y funcional, así como por presentar problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico del territorio y la gestión de sus recursos patrimoniales.

El objetivo básico del Plan en relación con los Dominios Territoriales es establecer las grandes orientaciones de la ordenación en relación a la utilización del territorio y los recursos naturales. Como ya se ha referido se identifican con carácter de norma cuatro dominios territoriales: Sierra Morena-Los Pedroches, Valle del Guadalquivir, Sierras y Valles Béticos y Litoral, dándose para cada uno de ellos unas directrices de ordenación acordes con las características de los mismos.

Así, para el dominio de **Sierra Morena-Los Pedroches** se establecen directrices relativas al desarrollo rural, conservación y puesta en valor de la dehesa, protección y puesta en valor del patrimonio territorial, preservación de los recursos hídricos, control de los procesos de urbanización difusa y de la segunda residencia, mejora de la articulación territorial interna, ordenación de las actividades mineras y cooperación con otras comunidades autónomas y Portugal.

Para el **Valle del Guadalquivir** las directrices se refieren a mejora de la eficiencia ecológica del espacio agrario, recuperación paisajística, recuperación integral del Río Guadalquivir y puesta en valor de las redes de ciudades patrimoniales.

En relación a las **Sierras y Valles Béticos**, las directrices se refieren al desarrollo rural, la gestión integrada de los espacios forestales arbolados, adecuación de los usos del suelo agrícolas y forestales de acuerdo a su capacidad productiva y ecológica, sostenibilidad de los espacios de regadío, Control de los procesos de urbanización turística y segunda residencia, establecer un modelo de gestión específico en las zonas áridas orientales y mejorar la articulación interna.

Finalmente, para el **Litoral**, espacio destacado por su carácter estratégico y por una mayor intensidad y complejidad en la competencia por los usos del suelo, las directrices se refieren a refuerzo de la articulación territorial interna del litoral y con el exterior, establecimiento de un modelo territorial y de una ordenación específica para la articulación y competitividad de cada ámbito litoral, y gestión sostenible de los recursos del medio marino.

El objetivo básico en relación a las Unidades Territoriales es proponer un marco de referencias espaciales que deben ser tenidas en cuenta por los agentes públicos y privados de manera que ganen en eficacia y coherencia las actuaciones con incidencia territorial que se llevan a cabo, contribuyendo a desarrollar estrategias dirigidas a la reducción y eliminación de los desequilibrios territoriales de Andalucía.

El Plan, define los siguientes tipos de unidades territoriales:

- **Centros Regionales**, se corresponde con las ciudades principales y sus entornos metropolitanos que constituyen el Sistema Polinuclear de Centros Regionales.
- **Unidades Territoriales Litorales basadas en Redes de Ciudades Medias**, incluye las Unidades del frente litoral que, en todos los casos, están organizadas por Redes de Ciudades Medias más o menos consolidadas. El Plan apuesta por la identificación de ámbitos en los que la organización polinuclear representa un valor añadido a sus oportunidades de desarrollo territorial. El concepto de litoral incluye a la mayor parte de las sierras prelitorales y a sus sistemas de asentamientos rurales, dependientes de las ciudades costeras.
- **Unidades Territoriales Interiores basadas en Redes de Ciudades Medias**. La constatación de la riqueza que representan las ciudades medias en el sistema urbano andaluz, junto con los procesos recientes de cooperación y funcionamiento en red, permiten reconocer nuevos modelos de organización que no se ajustan a la centralidad de unos núcleos y la dependencia de otros. Son ámbitos urbanos complejos con una presencia dominante de ciudades medias de las que dependen funcional y económicamente la mayor parte de los ámbitos rurales, y gran potencial de funcionamiento en red.
- **Unidades Territoriales organizadas por Centros Rurales**. Unidades organizadas por Ciudades Medias o Centros Rurales que constituyen redes de asentamientos netamente rurales. Geográficamente estas Unidades ocupan tres tipos de áreas o dominios físicos: Sierra Morena, el Subbético oriental y el Penibético oriental.

II.1.6. El Desarrollo del POTA.

El POTA establece mecanismos para garantizar la participación de las administraciones y, especialmente, la administración local en el desarrollo de la política territorial de Andalucía. También se establecen directrices para fomentar la participación pública, en general, y la relaciones transregionales.

Se establece, con carácter de norma, la elaboración periódica de una Memoria de Gestión relativa al desarrollo y aplicación del Plan como instrumento sistemático de control. Esta memoria está concebida como un documento síntesis que reflejará el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de las actuaciones públicas. Propondrá, a su vez, las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados.

Por otra parte, se regula el contenido del informe de planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio⁵ y el informe de incidencia territorial de los planes urbanísticos⁶. En relación al primero se pormenorizan los contenidos que tienen que tener los planes y las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio para posibilitar el análisis de su adecuación al Modelo Territorial de Andalucía. En relación al segundo, se recogen los aspectos que como mínimo deberá estudiar el informe de incidencia territorial de los planes urbanísticos.

Para el seguimiento del Plan se regula el Sistema de Información Territorial, previsto en el artículo 35 de la LOTA y se establece la necesidad de elaborar un Sistema de Indicadores para evaluar el desarrollo, así como los criterios para la selección y estructuración de estos indicadores.

El desarrollo del Plan se concreta a través de 28 actuaciones de planificación que aparecen relacionados en el Programa de Actuación. En él se recoge una ficha con el tipo de instrumento, su objeto, su base legal, los contenidos del POT de aplicación, los órganos responsables, su programación y una estimación económica.

Se prevén cuatro tipos de instrumentos de desarrollo que se organizan en cinco temáticas en función del componente del Modelo Territorial de Andalucía al que se refieren. Así, se distinguen instrumentos relativos al sistema de ciudades (SC), a la articulación regional (AR), al patrimonio territorial (PT), a la zonificación (ZN) y al seguimiento del plan (SG).

Los tipos de instrumentos previstos son los siguientes:

a) Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Son los instrumentos de planificación adecuados para establecer los objetivos y elementos básicos de la organización y estructura del territorio en ámbitos supramunicipales, siendo el marco idóneo para el desarrollo y coordinación de políticas, planes y programas de las administraciones públicas, así como para las actividades de particulares. El Plan establece los ámbitos en los que resulta conveniente y necesaria su formulación y aprobación.

Cabe decir que, en el momento en el que se aprueba el POT, ya estaban en vigor ocho planes subregionales⁷ formulados atendiendo al documento de Bases y Estrategias del

⁵ Este informe se encuentra establecido los artículos 18 y 30 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

⁶ Este informe se regula en el artículo 32 y la disposición adicional octava de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Esta disposición adicional fue añadida por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

⁷ Plan de la Aglomeración urbana de Granada (publicado en BOJA de 28/03/2000), Plan del Poniente Almeriense (publicado en BOJA de 10/10/2002), Plan de la Sierra de Segura (Jaén) (publicado en BOJA de 30/09/2003), Plan del Ámbito de Doñana (publicado en BOJA de 03/02/2004), Plan de la Bahía de Cádiz (publicado en BOJA de 08/10/2004), Plan de la Costa del Sol Occidental (Málaga) (publicado en BOJA de 09/10/2006), Plan del Litoral Occidental de Huelva (publicado en BOJA de 17/07/2006) y Plan de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (publicado en BOJA de 03/10/2006).

POTA⁸. Para estos planes se establece que, en aquellos casos que proceda una adaptación de sus determinaciones a lo previsto en el Plan, ésta se producirá durante el procedimiento de revisión previsto para cada uno de ellos. El POTA, recoge la prioridad, ya establecida en el documento de Bases y Estrategias, de dotar de plan de ordenación del territorio de ámbito subregional a los centros regionales y a las unidades territoriales situadas en el litoral.

La zonificación establecida en este Plan (Dominios y Unidades Territoriales) constituye el marco de referencia más amplio que debe ser tenido en cuenta para la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

b) Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. Las actividades de planificación de competencia autonómica señaladas en el Plan, de acuerdo con la Ley 1/1994, tienen la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio, y son instrumentos necesarios para el desarrollo de la política territorial y la consecución del Modelo Territorial de Andalucía. En el presente Plan se indican los sectores o áreas en los que resultan prioritarios su formulación, definiendo sus objetivos territoriales. Así mismo, se identifican aquellos planes en los que resulta necesaria algún tipo de adaptación para que se desarrollen de forma coherente con la política territorial.

c) Otros instrumentos de planificación. El Plan establece directrices y recomendaciones dirigidas a incorporar criterios territoriales a planes y programas sectoriales que forman parte del acervo habitual de la gestión pública.

d) Instrumentos propios de desarrollo del Plan. En determinados casos el Plan establece la necesidad de poner en marcha instrumentos de actuación que desarrollen estrategias y determinaciones, bajo la denominación genérica de «Programas Coordinados». Dichos Programas tienen como finalidad el desarrollo de acciones integradas cuya corresponsabilidad afecta a diferentes organismos de la Administración Pública.

II.1.7. Sentencias sobre el POTA

El POTA ha sido objeto de numerosos recursos contenciosos-administrativos por parte, entre otros, de la Federación Andaluza de los empresarios, del Ayuntamiento de Málaga y del Partido Popular donde se destacan por su carácter recurrente los siguientes motivos de nulidad del Plan:

- La caducidad del expediente administrativo, toda vez que el POTA se aprueba siete años después del documento de Bases y Estrategias y no, en el plazo de un año desde la aprobación de éste, como se preceptuaba en el Decreto 83/1995 por el que se acordó la formulación del POTA.

⁸ Aprobadas por DECRETO 103/99, de 4 de mayo.

- La falta de capacidad del POTA de vincular directamente al planeamiento urbanístico general, toda vez que se trata de un instrumento estratégico a nivel regional que vincula a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y a los planes con incidencia en la ordenación del territorio.
- La vulneración de la autonomía local con los límites de crecimiento impuestos a los instrumentos de planeamiento general en la norma 45.4.
- La falta de información pública del documento resultado de la adaptación a las resoluciones del parlamento andaluz.

A finales del año 2010 recayeron las primeras sentencias⁹ del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía confirmando la bondad jurídica del POTA, sentencias que contienen una interesante doctrina sobre la naturaleza jurídica del POTA y el principio de autonomía local.

En relación a la caducidad del POTA la Sala considera que no es aplicable el instituto de la caducidad, en base a dos argumentos fundamentales: que no estamos ante un acto administrativo, sino ante una disposición de carácter general; y, en segundo lugar, que puesto que estamos ante una disposición de carácter general sólo podía aplicarse el art. 62.2 de la LRJPAC, y por lo tanto sería preciso determinar qué norma de superior rango ha sido violada:

“(.../...)La anterior diferencia se patentiza en el art. 62 de la Ley30/92 cuando por medio de su apartado 1 se enumeran los casos en los que son nulos los actos de las Administraciones Públicas, a diferencia, apartado 2, de aquellos otros en los que son nulas las disposiciones administrativas, en los supuestos de vulneración de la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Ahora bien, puede pensarse que un defecto de procedimiento, por contravenirse lo dispuesto en una Ley, también podría acarrear la nulidad radical de la disposición que no la mera anulabilidad, reservada para los actos administrativos y, por consiguiente, al poder de reacción de los interesados y en los supuestos de indefensión o que careciere de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, lo que implica que, con la impugnación, hay que alegar, además, aquellas circunstancias que las determinan, lo que no se ha hecho con ocasión del presente recurso, incluso para el supuesto de realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas, en las que su anulabilidad vendría dado por la naturaleza del término o plazo. Pero, estos son supuestos de anulabilidad cuando la jurisprudencia

⁹ Tres sentencias de la sala de lo contencioso administrativo-administrativo del Tribunal Superior de Justicia con sede en Málaga de 7 y 23 de diciembre de 2010, que desestimaron los recursos interpuestos por el Ayuntamiento de Málaga (recurso nº 268/2007), la Federación Andaluza de Promotores inmobiliarios (recurso nº 274/2007. Roj: STSJ AND 8556/2010) y el Partido Popular (recurso nº 735/2007. Roj: STSJ AND 8554/2010).

(Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2º de diciembre de 2002) sólo acepta la nulidad radical, entre otros supuestos, cuando se infrinja otra norma de superior jerarquía, tanto por su contenido como por no ajustarse al procedimiento previsto para su elaboración.”

Y, por último, se añade:

“los tiempos incumplidos con el Decreto impugnado son los establecidos en los arts. 8 y 9 del Decreto 83/95, disposición de carácter general de igual rango, por tanto, por lo que no cabe hablar de esa causa de nulidad y si de derogación de esos plazos por una disposición posterior del mismo rango, lo que bastaría para desestimar este concreto y primer motivo de la impugnación y, ello, aparte de aquellos otros supuestos en los que el Decreto impugnado deviniera en inaplicable por así imponerlo las circunstancias sobrevenidas y no previstas”.

Sobre la capacidad del POTA de vincular directamente al planeamiento urbanístico municipal, la Sala es contundente sobre el reconocimiento de la naturaleza normativa del Plan en cuanto **“se integra en el Ordenamiento jurídico y lo innova, sin que su aplicación determine el agotamiento de su eficacia”**, considerando a continuación, que así se han considerado tradicionalmente los instrumentos de planificación urbanística conforme a la jurisprudencia y que, aún cuando con respecto a los instrumentos de planificación territorial la jurisprudencia no ha sido demasiado explícita al resaltar su naturaleza normativa, *“ésta se extrae sin esfuerzo de su superioridad jerárquica que legalmente se proclama desde hace tiempo respecto de los planes directores territoriales de coordinación, introducidos por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo de 1956, y a cuyas determinaciones debían someterse los Planes Generales de Ordenación Urbana (artículos 10.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, y 69.2 y 70.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio). Por lo mismo, la vinculación de los actuales planes de ordenación del territorio sobre los planes urbanísticos sólo puede significar que aquellos participan también de la naturaleza normativa de éstos”.*

Además, la sentencia analiza que el POTA tiene naturaleza reglamentaria, por el hecho de haber sido aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, y está vinculado jerárquicamente a la LOTA.

Por otra parte, en cuanto a su relación con los otros reglamentos, la sala establece que se produce en un doble plano, jerárquico y competencial:

- Jerárquico, en cuanto a que su revisión solo puede hacerse siguiendo el mismo procedimiento para su aprobación y su modificación, siguiendo el mismo procedimiento que para la aprobación de los POTAS. Es decir, el POTA no puede ser modificado o revisado por un reglamento cualquiera, sino por un plan de ordenación del territorio.
- Competencial, en cuanto a que su relación con el resto de los planes de ordenación del y con el planeamiento urbanístico se despliega en función a la intensidad de sus determinaciones. A estos efectos la sentencia alude a que el artículo 21 de la LOTA

establece que tanto el POTa como el resto de los planes de ordenación del territorio pueden tener tres tipos de determinaciones, normas, directrices y recomendaciones. Se añade que las normas son determinaciones de aplicación directa tanto para los particulares como para las administraciones que no necesitan para su eficacia de la existencia de planeamiento municipal.

En relación a la vulneración del principio de autonomía local con la norma 45.4¹⁰, la sala hace un estudio de las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en la materia, y extracta los principales argumentos que resumen la esencia de la autonomía local. Estos son los siguientes:

a) La garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado.

b) La efectividad de la autonomía local requiere que las leyes aseguren al municipio su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, con atribución de las competencias que proceda y de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos -en ese sentido, por todas, sentencias del Tribunal Constitucional números 11/99, 54/04 y 240/06.

c) La autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, esto es, que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten el núcleo esencial de la garantía institucional de esa autonomía -por todas, sentencias del Tribunal Constitucional números 214/84 y 46/92.

d) La autonomía que se garantiza a los municipios en el artículo 140 de la Constitución es, pues, una autonomía en el marco de la Ley, sea estatal o sea autonómica, de forma que el legislador debe respetar la esfera irreductible de la autonomía local.

e) Por consiguiente, no es posible considerar vulnerado el reconocimiento y garantía de la autonomía municipal cuando se atribuye esa vulneración a actuación de otra Administración Pública que se ha llevado a cabo dentro de los límites previstos en la norma -en ese sentido, por todas, sentencias del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 y 9 de junio de 2008”.

En base a estos argumentos se concluye, en relación a los límites al crecimiento municipal recogidos en la norma 45.4:

¹⁰ Norma 45.4 del POTa, se establecen límites generales de crecimiento al planeamiento urbanístico “(...) Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.(...)”

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

Además, la sentencia añade que las limitaciones al crecimiento municipal recogidas en el POTA, tienen su justificación en la aplicación del Derecho Comunitario, o lo que es lo mismo, en el necesario cumplimiento de los objetivos marcados por las Directivas ambientales que vienen siendo contempladas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como auténticos límites a las facultades de decisión de los poderes públicos estatales, autonómicos y municipales, llegando a la conclusión de que incluso el POTA ofrece mayor laxitud en sus exigencias que las Directivas comunitarias en cuanto a las limitaciones a la libertad planificadora.

Finalmente, con respecto a la falta de información pública tras la incorporación de las modificaciones introducidas por el Parlamento Andaluz, la sala establece que el Parlamento Andaluz es el máximo representante de la voluntad popular, toda vez que ha sido elegido directamente por el pueblo y que por ello no tiene sentido volver a someter a la consideración popular los ajustes introducidos por el mismo.

II.2. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL (POTAS)

En Andalucía se han aprobado hasta la fecha 18 POTAS, que suponen el 31,7% de la superficie y el 69,5% de la población del territorio andaluz. Además, se encuentran en redacción el Plan del Almanzora y de la Aglomeración Urbana de Córdoba, se está revisando, por ampliación de su ámbito, el Plan de la Bahía de Cádiz, y está pendiente de aprobación el Plan de la Aglomeración, lo que supondrá un total de 21 planes que abarcará el 36,1% de la superficie del territorio y el 78,2% de la población andaluza.

Los planes aprobados cubren la práctica totalidad de la franja litoral, y dotan de una ordenación territorial a seis de los centros regionales identificados en el POTA.

No obstante, la planificación territorial no se ha abordado de forma uniforme por ámbitos ni siguiendo la jerarquía de planes establecida en la LOTA, de manera que el primer plan se aprobó en el año 2.000 y el último, en el año 2.014, alternándose planes de centros regionales con planes de unidades territoriales organizadas por ciudades medias litorales y planes de centros regionales litorales. Además, cuando se aprobó el POTA en el año 2.006 ya estaban en vigor ocho POTAS.

Se va a abordar el estudio de los POTAS tomando como referencia las unidades territoriales definidas en el POTA, ordenándolos dentro de cada tipo de unidad territorial según su fecha de aprobación definitiva, de menos reciente a más reciente.

Dentro de cada grupo se analizará la definición del sistema de articulación territorial, con especial referencia al sistema de ciudades, y las determinaciones relativas a la ordenación de usos y sistema de protección territorial. Finalmente se estudiará el grado de adaptación del planeamiento urbanístico.

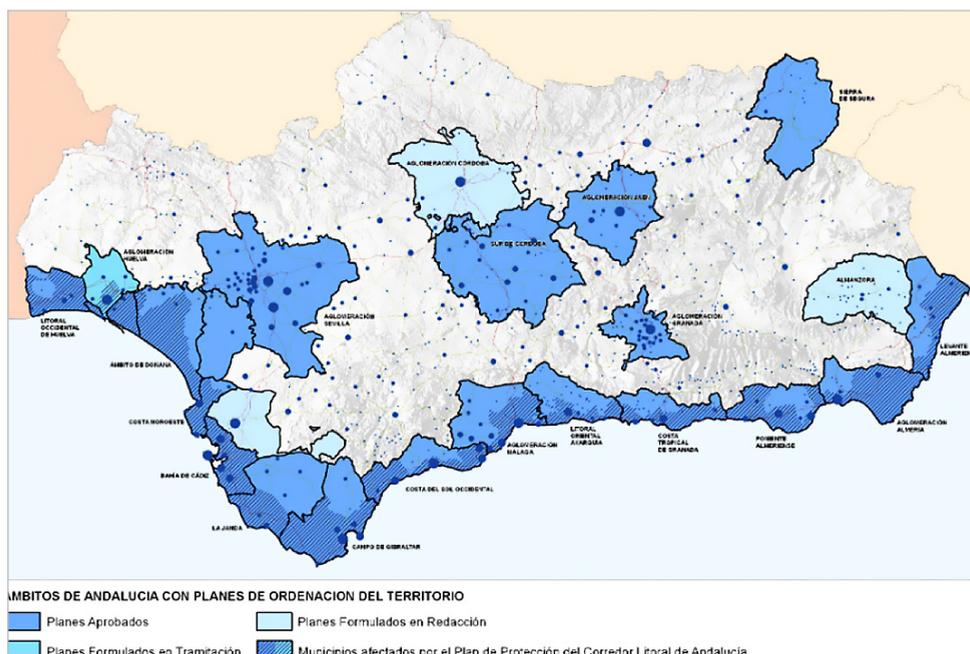


Figura 5: Mapa ámbitos y estado de los POTAS a fecha de mayo de 2016 . Fuente: Web de la consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Ambitos	Estado	Superficie (Km²)	Nº Municipios	Población (2010)
Centros regionales interiores				
Granada	Vigente 28-03-2000	859,3	32	517.923
Sevilla	Vigente-09-07-2009	4.912,3	46	1.508.605
Jaén	Vigente 03-11-2014	1.761,2	15	222.191
Centros Regionales Litorales				
Bahía de Cádiz*	Vigente 08-10-2004	606,1	5	430.276
Málaga	Vigente 23-07-2009	1.332,1	13	871.491
Almería	Vigente 04-01-2012	1.158,9	9	251.780
Campo de Gibraltar	Vigente 19-03-2012	1.528,6	7	264.620
Huelva	En Tramitación	965,8	8	239.985
Unidades organizadas por redes de ciudades medias litorales				
Poniente de Almería	Vigente 10-10-2002	969,7	9	248.079
Costa del Sol Occidental (Málaga)	Publicado 09-10-2006 Anulado	941,5	9	379.334
Litoral Occidental de Huelva	Vigente 17-07-2006	732,1	7	105.763
Litoral Oriental- Axarquía (Málaga)	Vigente 03-10-2006	986,0	29	165.224
Levante de Almería	Vigente 24-03-2009	1.198,8	11	90.325
Costa Noroeste de Cadiz	Vigente 19-05-2011	360,7	4	121.201
La Janda	Vigente 21-12-2011	1.536,9	7	87.380
Costa Tropical de Granada	Vigente 01-02-2012	786,7	17	127.613
Unidades organizadas por redes de ciudades medias interiores				
Doñana	Vigente 03-02-2004	2.736,4	13	125.401
Sur de Córdoba	Vigente 22-03-2012	3.440,1	31	275.443
Almanzora (Almería)	En Redacción	1.768,2	28	58.800
Unidades organizadas por centros rurales				
Sierra de Segura	Vigente 30-09-2003	1.932,7	13	26.649

* Actualmente se encuentra en revisión para incluir a la ciudad de Jérez de la Frontera

II.2.1. Ámbitos ordenados por planes de ordenación del territorio de ámbito subregional

2.1.1. Centros regionales interiores

– Aglomeración urbana de Granada (2000)

El Plan de la Aglomeración Urbana de Granada fue el primer plan subregional en aprobarse entrando en vigor en el año 2.000.

En su memoria de ordenación se incluye una extensa justificación de su ámbito basada en la delimitación establecida por el Plan Comarcal de Granada (1.973) y otras delimitaciones contenidas en documentos como el Sistema de Ciudades (1986), las Bases para la ordenación del territorio (1990), e incluso en instrumentos redactados para la coordinación del planeamiento urbanístico que nunca fueron aprobados. En base a estos documentos se selecciona un núcleo de municipios que está siempre presente y se estudia la incorporación de los municipios de borde en base a la extensión a los mismos de las dinámicas propias de la aglomeración urbana: demanda de segunda residencia, localización de suelos productivos de servicio a la aglomeración, colindancia con núcleos que con certeza pertenecen a la aglomeración, etc.

Incluye los términos municipales completos de Albolote, Alfácar, Alhedín, Armilla, Atarfe, Cájjar, Genes de la Vega, Chauchina, Churriana de la Vega, Cijuela, Cúllar Vega, Dílar, Fuente Vaqueros, Las Gabias, Gójar, Granada, Huevéjar, Huétor Vega, Jun, Láchar, Maracena, Monachil, Ojígares, Otura, Peligros, Pinos Genil, Pinos Puente, Pulianas, Santa Fe, Vegas del Genil, Víznar y la Zubia.

La delimitación del ámbito es inferior en superficie a la del centro regional definido en el POTA.

Se subraya centralidad imperante de la ciudad de Granada y la existencia de núcleos de pequeño tamaño donde se dan fenómenos de conurbación funcionando la mayoría de ellos como barrios de la ciudad de Granada.

Este Plan fue modificado en 2004¹¹ para ajustar la redacción de algunos artículos de su normativa, dando el carácter de recomendación a algunas actuaciones sobre la red viaria y el sistema de transportes, modificando la regulación de usos en determinadas zonas y ajustando las referencias a la normativa sectorial de aplicación.

¹¹ RESOLUCION de 16 de diciembre de 2004, sobre la modificación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, aprobado mediante Decreto 244/1999, de 27 de diciembre. (BOJA de 11/01/2005).

– Aglomeración urbana de Sevilla (2009)

El Plan de la Aglomeración de Sevilla fue el décimo en aprobarse, entrando en vigor en julio de 2009.

Se trata del centro regional donde los procesos metropolitanos han alcanzado la mayor madurez, concentrando una mayor población y actividades económicas que el resto de los centros regionales.

El ámbito es mayor que la unidad territorial del POT, englobando 46 municipios¹² frente a los 22 municipios inicialmente previstos. Comprende íntegramente los términos municipales de Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, La Algaba, Almensilla, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Carrión de los Céspedes, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Castilleja del Campo, Coria del Río, Dos Hermanas, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, Palomares del Río, Pilas, La Puebla del Río, La Rinconada, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar La Mayor, Santiponce, Sevilla, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, Villanueva del Ariscal y El Viso del Alcor.

En el ámbito se distingue una primera corona de 22 municipios que constituye un mercado unitario para la vivienda, el trabajo y el ocio y, una segunda corona formada por los 24 municipios restantes en los que con mayor o menor intensidad se están produciendo relaciones y vinculaciones metropolitanas.

En la Aglomeración Urbana de Sevilla, no se da la centralidad imperante de la capital que se vio en la aglomeración urbana de Granada, integrándose en la misma municipios con gran peso poblacional y económico como Dos Hermanas y Alcalá de Guadaíra.

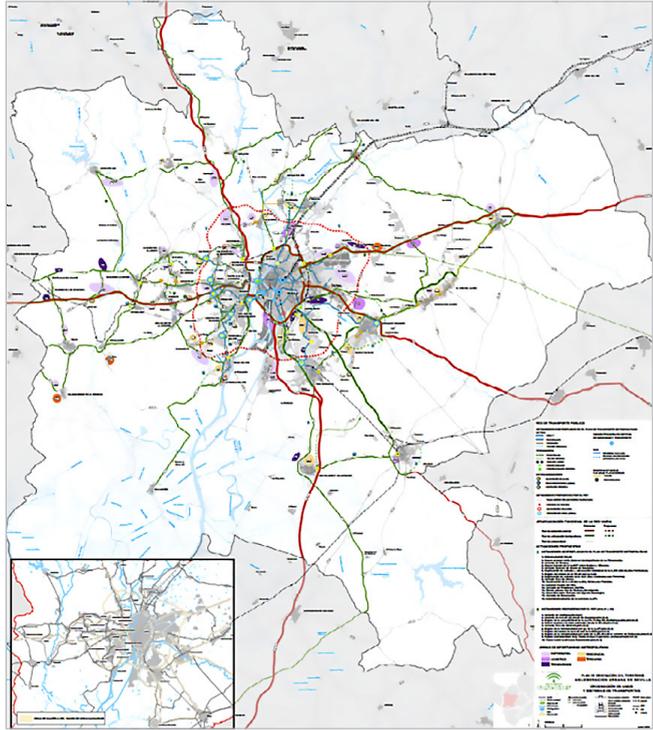
– Aglomeración Urbana de Jaén (2014)

El Plan de la Aglomeración Urbana de Jaén ha sido el último en aprobarse, entrando en vigor en noviembre de 2014.

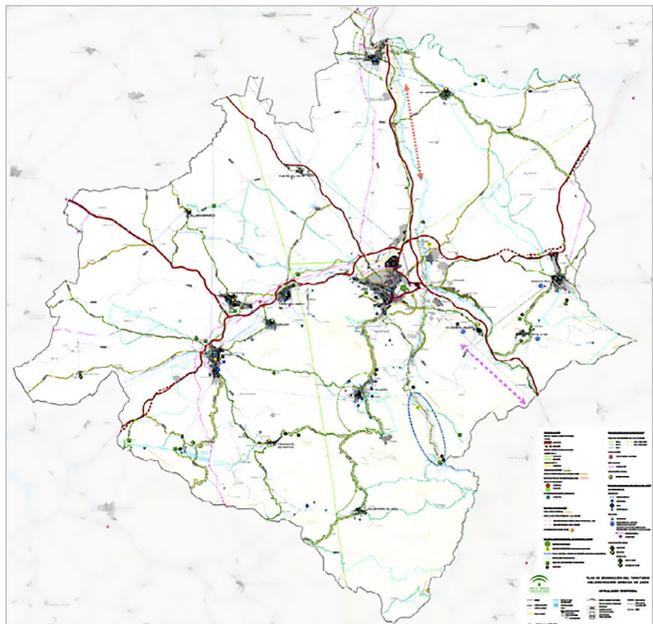
Se trata de uno de los centros regionales donde los procesos metropolitanos han alcanzado la menor madurez, presentando en los últimos años un crecimiento poblacional moderado (7,5%) inferior a la media de la Comunidad Autónoma (13,1%).

¹² El ámbito del Plan de la aglomeración urbana de Sevilla es establecido por el Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

Plano de "Ordenación de Usos y Sistema de Transportes" de la Aglomeración Urbana de Sevilla



Plano de "Articulación Territorial" de la Aglomeración Urbana de Jaén



Centros Regionales Litorales

– Bahía de Cádiz (2004)

Su ámbito se redujo inicialmente a cinco municipios: Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando. Actualmente se está revisando para incorporar el término municipal de Jerez de la Frontera.

El nuevo ámbito, incluyendo el término municipal de Jerez de la Frontera, coincide sensiblemente con la unidad territorial Centro Regional Bahía de Cádiz-Jerez recogida en el POTA.

Se presenta como un ámbito policéntrico debido a que, la consolidación de Cádiz y la carencia de suelo para atender a su crecimiento, han favorecido la salida de las actividades residenciales y productivas hacia los municipios de San Fernando y Puerto Real y, en menor medida, hacia la corona más exterior compuesta por los municipios de Chiclana y El Puerto de Santa María.

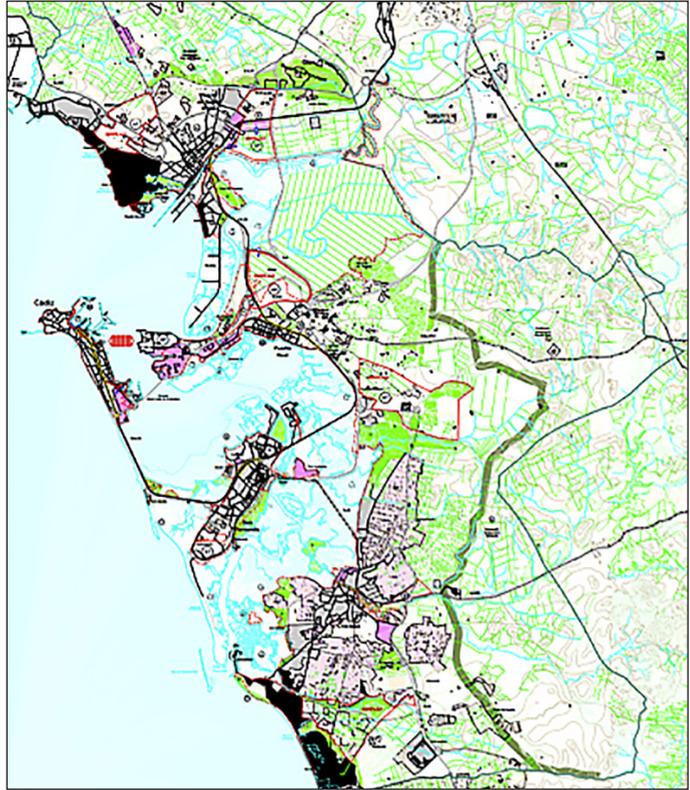
– Aglomeración Urbana de Málaga (2009)

Su ámbito coincide sensiblemente con la unidad territorial establecida en el POTA, estando integrado por los términos municipales de Málaga, Alhaurín de la Torre, Alhaurín El Grande, Almogía, Álora, Benalmádena, Cártama, Casabermeja, Coín, Pizarra, Rincón de la Victoria, Torremolinos y Totalán.

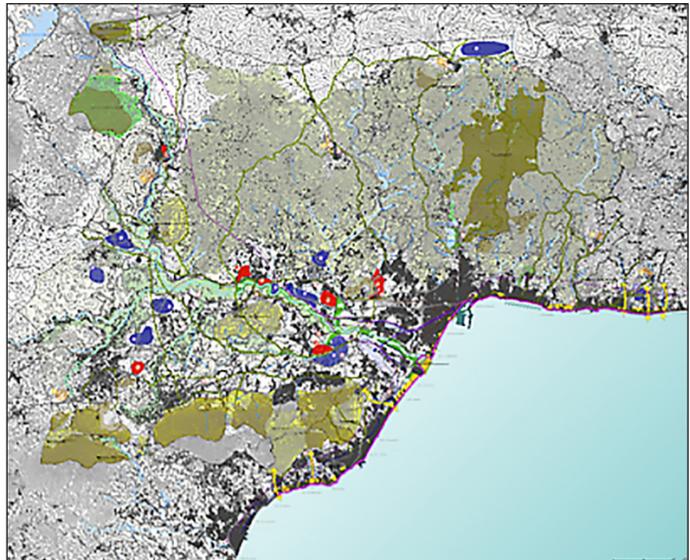
Se caracteriza por el mayor protagonismo de la ciudad de Málaga frente al resto de municipios. En él se distinguen municipios dormitorio de la ciudad de Málaga, situados en el interior en la primera corona, de municipios con su propia dinámica de crecimiento motivada por su posición en el litoral, como Torremolinos, Benalmádena y Rincón de la Victoria, y otros municipios, situados en el interior en la segunda corona, que empiezan a albergar actividades propias de las aglomeraciones urbanas pero cuya economía se encuentra todavía muy vinculada a la agricultura.

Este Plan ha sido rectificado¹³, en ejecución de la Sentencia 1389/2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, para la incorporación a la Zona de Protección Territorial «Montes de Málaga» de los suelos situados al norte, oeste y sureste de la urbanización Pinares de San Antón en Málaga (Málaga).

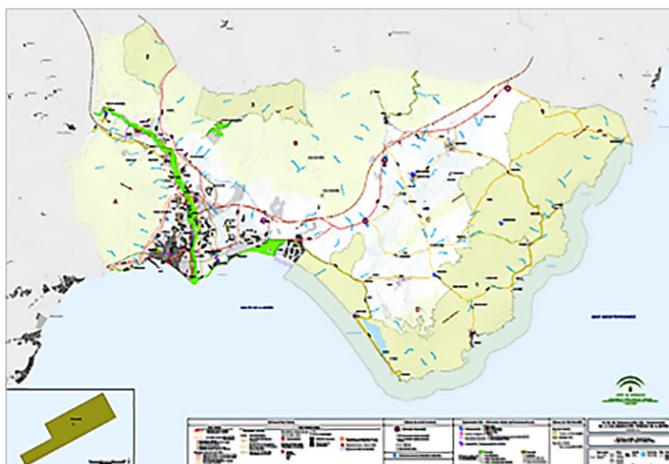
¹³ Orden de 30 de junio de 2014, por la que rectifica el Plan de Ordenación del Territorio de aglomeración urbana de Málaga en cumplimiento de la Sentencia núm. 1389/2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.



Plano "Esquema director de usos" del POT de la Bahía de Cádiz



Plano "El Sistema de Asentamientos" del POT de la Aglomeración urbana de Málaga



Plano "Articulación Territorial" del POT de la Aglomeración Urbana de Almería

– Aglomeración Urbana de Almería (2012)

Su ámbito también coincide sensiblemente con la unidad territorial definida en el POT. Está integrado por los municipios de Almería, Benahadux, Gádor, Huerca de Almería, Níjar, Pechina, Rioja, Santa Fe de Mondújar y Viator.

Se caracteriza por la centralidad de la ciudad de Almería que aglutina buena parte de los equipamientos supramunicipales y por la presencia del Parque Natural de Cabo de Gata en la mitad este del ámbito. Asimismo, el sur de Almería se presenta como una zona económicamente muy dinámica por los cultivos bajo el plástico.

– Campo de Gibraltar (2012)

Su ámbito también coincide sensiblemente con la unidad territorial definida en el POT. Incluye los términos municipales de Algeciras, Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa.

Se trata de un ámbito que presenta una gran heterogeneidad territorial motivada por su situación en la confluencia entre dos mares; océano Atlántico y Mar Mediterráneo, y tres espacios orográficos: Valle del Guadalquivir, Corriera Penibética y Vertiente Mediterránea.

Se caracteriza por la posición geoestratégica como puerta de Europa hacia el continente africano y su condición de bisagra entre los espacios marítimos atlántico y mediterráneo.

Por la morfología de la costa, la Bahía de Algeciras presenta unas condiciones de abrigo que la hacen idónea para las actividades portuarias, lo que ha constituido la base de la economía del Centro Regional. Así, se distingue la conurbación de los núcleos de Algeciras, Los Barrios, San Roque y la Línea en el arco de la Bahía donde se concentra el 90% de la población del ámbito.



Plano "Articulación Territorial" del POT del Campo de Gibraltar

El desarrollo de la parte oeste del ámbito está marcado por la presencia del Parque Natural de los Alcornocales, se caracteriza por una menor concentración poblacional y de actividades industriales. Destaca la presencia de la ciudad de Tarifa.

Unidades organizadas por redes de ciudades medias litorales

– Poniente de Almería (2002)

Fue el segundo Plan Subregional en aprobarse.

El ámbito se caracteriza por su posición periférica y sus condiciones climáticas que han favorecido especialmente el desarrollo de la agricultura intensiva y el turismo.

Su integración en el contexto regional se caracteriza por estrecha relación con la aglomeración urbana de Almería, por la gran interdependencia de los mercados de trabajo, vivienda y ocio, así como por las escasas o nulas relaciones con los demás centros regionales de Andalucía y con el litoral granadino.

El ámbito del Plan coincide sensiblemente con la unidad territorial definida en el POTA. Está integrado por los municipios de Adra, Berja, Dalías, El Ejido, Enix, Felix, La Mojonera, Roquetas de Mar y Vícar. La estructura territorial del ámbito viene marcada por dos iniciativas públicas diferenciadas: la política agraria realizada a través de los planes generales de colonización a partir de 1942 y la política turística a través de los Centros de Interés Turístico Nacional con la creación de los núcleos de Aguadulce, Roquetas y Almerimar.

El sistema de asentamientos está caracterizado por la extensividad. La dispersión de la población y el desigual reparto de ésta son los principales rasgos del modelo de asentamiento. Las pautas de distribución están directamente relacionadas con la accesibilidad a la red viaria y con el tipo de colonización agrícola, asociándose la dispersión más elevada con la colonización pública del Instituto Nacional de Colonización (después IRYDA).

El modelo de asentamientos se caracteriza así mismo por el predominio de los núcleos de población de pequeño tamaño, lo que también tiene repercusiones en la prestación de servicios públicos y privados, al no alcanzarse el umbral de demanda mínima que los rentabilice y originando una alta tasa de movilidad satisfecha con un uso predominante del vehículo privado. Este modelo tiene como consecuencia la localización de la oferta terciaria y de servicios en los puntos de mayor accesibilidad, que coinciden con los enlaces de la autovía Adra-El Parador, lo que tiende a sobrecargar el modelo, ya antiguo, orientado a aprovechar las ventajas locacionales de la N-340.

La integración de este sistema con la aglomeración urbana de Almería es el resultado de su proximidad y de las fuertes relaciones económicas y se manifiesta en la extensión en el Poniente de actividades y funciones integrados en un solo mercado, compartido con la aglomeración urbana.

Este Plan fue modificado en 2008¹⁴, casi seis años después de su aprobación definitiva con motivo de dos hechos de especial incidencia para el desarrollo futuro de la zona: por un lado el desarrollo de gran parte de los suelos previstos como áreas estratégicas, tanto las terciarias - industriales como las turísticas, y por otro, una ralentización, incluso retroceso de la superficie dedicada a la agricultura de invernadero, ligada a la expansión de la actividad en otras áreas de la provincia, principalmente en el Bajo Andarax y en el Campo de Níjar.

La expansión del sector terciario ligado a la agricultura y de la industria de manipulación y primera transformación agraria y las expectativas de desarrollo de las actividades residenciales y turísticas, justificaron nuevas reservas de suelo para el desarrollo de actividades de interés territorial, siempre respetando los suelos sometidos a algún tipo de protección.

– Costa del Sol Occidental (Málaga) (2006)

El ámbito del Plan coincide sensiblemente con la unidad territorial definida en el POT. Comprende los términos municipales: Benahavís, Casares, Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Marbella, Mijas y Ojén.

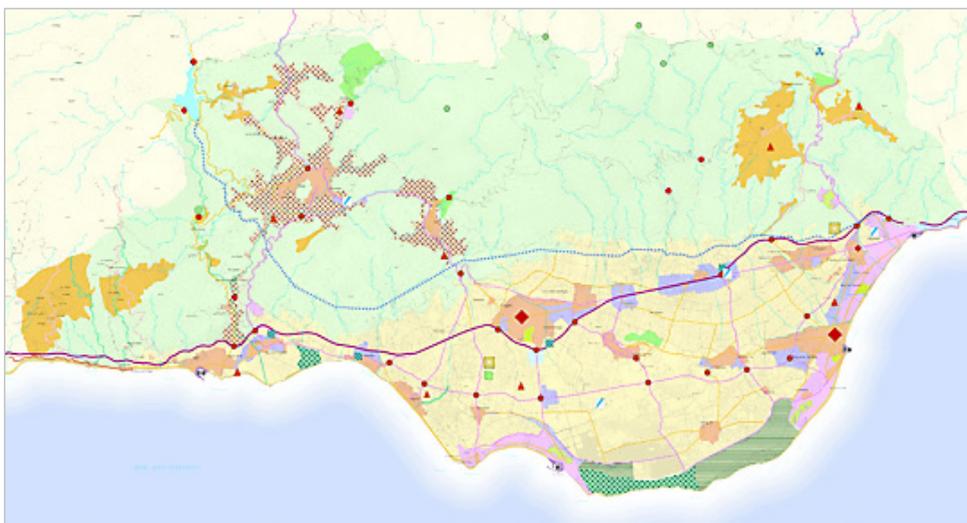
¹⁴ ORDEN de 28 de julio de 2008, por la que se aprueba la modificación del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense.

La estructura territorial del ámbito está marcada por el desarrollo turístico que se inicia en los años 50 motivado por la buena accesibilidad de la zona (conexión con el aeropuerto de Málaga), las buenas condiciones climáticas y la belleza paisajística.

El sistema de asentamientos se configura como un conjunto de asentamientos apoyados en la carretera N-340 formando una conurbación lineal donde destacan los tradicionales núcleos turísticos de Marbella, Estepona y Fuengirola, y unos núcleos interiores que han ido acogiendo desarrollos turísticos a medida que se colmataba el frente litoral.

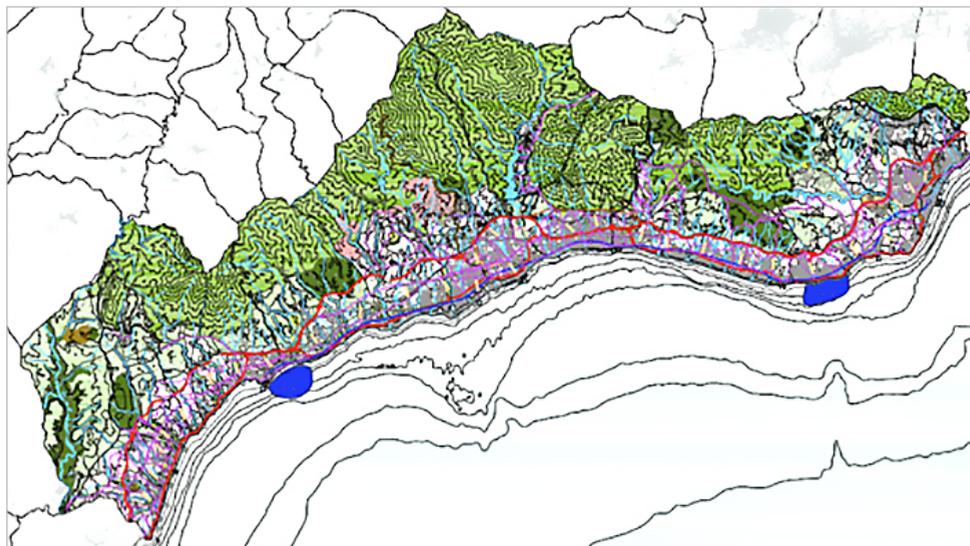
La mayor problemática este ámbito está asociada a la extensión de los procesos de urbanización vinculados al turismo que han supuesto la urbanización casi continua de la franja litoral con la consiguiente pérdida de sus valores naturales generándose una escasez de recursos hídricos.

Este Plan ha sido anulado por el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 6 de octubre de 2015 (Roj: STS 4382/2015 - ECLI:ES:TS:2015:4382) , por la omisión del informe de evaluación de impacto de género¹⁵.



Plano "Síntesis de la Ordenación" del POT del Poniente de Almería

¹⁵ Informe establecido con carácter preceptivo por el artículo 139.1 de la ley 18/2003 del Parlamento de Andalucía y desarrollado por Decreto 142/2006, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.



Plano "Ordenación General" del POT de la Costa del Sol Occidental (Málaga)

– Litoral Occidental de Huelva (2006)

Su ámbito es superior a la unidad territorial delimitada en el POTA, incluyendo los municipios que conforman el frente litoral hasta la desembocadura del Río Odiel, por considerar que, a pesar de sus relaciones con el Centro Regional de Huelva, unidad territorial donde los incluye el POTA, su problemática era mas cercana a la de los municipios litorales.

Está integrado por los términos municipales de Ayamonte, Cartaya, Isla Cristina, Lepe, Punta Umbría, San Silvestre de Guzmán y Villablanca.

El proceso de conformación del sistema de asentamientos del Litoral Occidental de Huelva presenta históricamente una clara dicotomía entre los núcleos de población litorales, que basaban su actividad fundamentalmente en los recursos pesqueros, y los núcleos del interior, en los que predominaba una actividad vinculada con los recursos agrícolas y forestales.

Esta dicotomía ha experimentado una profunda modificación a medida que se han producido nuevos recursos generadores de renta, vinculados a la actividad turística y posteriormente a la nueva agricultura, que han potenciado la implantación de núcleos en el frente litoral (urbanizaciones de segunda residencia: Isla Canela, Islantilla, El Rompido, El Portil, Nuevo Portil, Pinos del Mar, etc.) y el incremento del tamaño y el peso poblacional de antiguos núcleos pesqueros, que ven diversificadas así sus actividades (Punta del Moral y Punta Umbría).

Esta red de asentamientos está claramente vinculada a la capital en todo lo que se refiere a las funciones urbanas superiores, tanto en equipamientos públicos (enseñanza universitaria, centros de especialidades sanitarias, hospitales, etc.) como en servicios profesionales de toda índole. Con respecto a su organización interna se aprecia la existencia de una equilibrada dotación de equipamientos.

Este Plan fue modificado en 2013¹⁶ para posibilitar la implantación, en en el ámbito de interés turístico y vacacional “La Fuente”, de actuaciones de interés público vinculadas a los usos previstos para este ámbito.

- Litoral Oriental-Axarquía (Málaga) (2006)

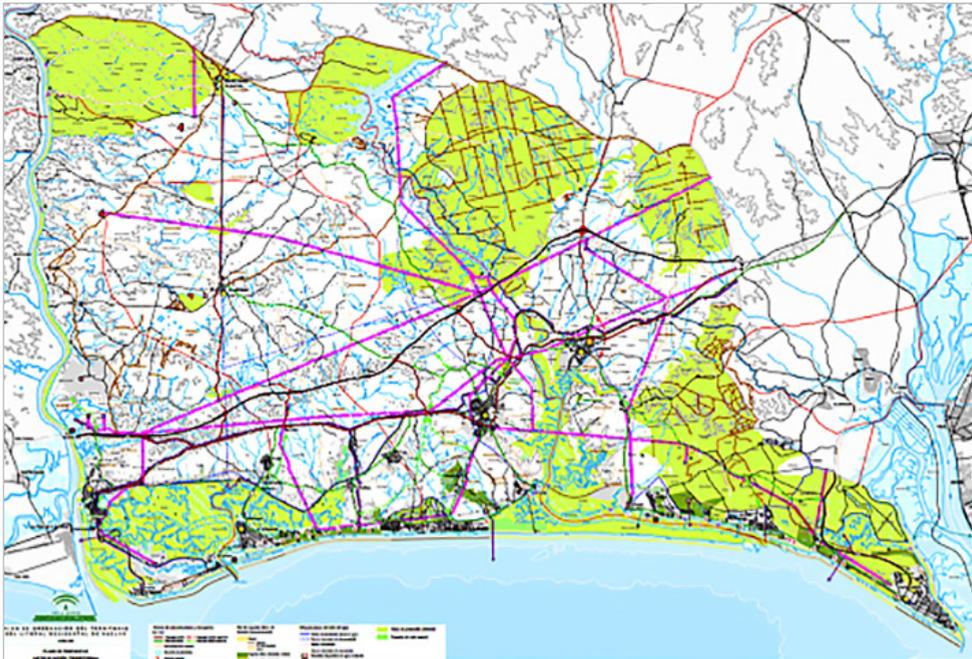
Su ámbito coincide sensiblemente con la unidad territorial definida en el POTA. Está integrado por los municipios de Alcaucín, Alfarnate, Alfarnatejo, Algarrobo, Almáchar, Árchez, Arenas, Benamargosa, Benamocarra, El Borge, Canillas de Aceituno, Canillas de Albaida, Colmenar, Comares, Cómpea, Cútar, Frigiliana, Iznate, Macharaviaya, Moclinejo, Nerja, Periana, Riogordo, Salares, Sayalonga, Sedella, Torrox, Vélez-Málaga y Viñuela.

La Axarquía es un territorio de antigua colonización, delimitada por la alineación montañosa del subbético que establecen las Sierras de Alhama, Tejeda y Almirante por el Norte y Este, los Montes y Hoya de Málaga al Oeste y el Mediterráneo al Sur. Encierra una personalidad muy acusada, fruto tanto de sus características geográficas como de la conformación de su propio paisaje, resultado de las distintas culturas que lo han modelado. Su clima, favorecido por la cadena subbética que impide la penetración de los aires fríos del norte, y su orientación de solana, que atempera la proximidad del Mediterráneo, ha sido un factor esencial de su temprano poblamiento.

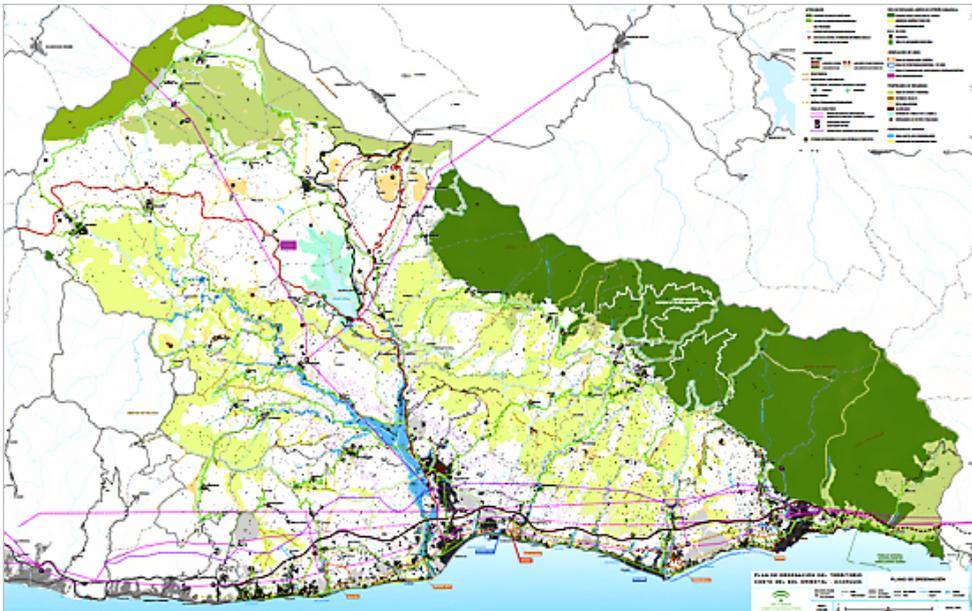
Su estructura territorial se caracteriza por la existencia de continuos urbanizados en la franja litoral vinculados a la autovía A-7, aunque el grado de colmatación es menor que en la Costa del Sol Occidental de Málaga, y por la presencia de pequeños núcleos en el interior. En estos la conectividad con el litoral, las vistas sobre la costa y la progresiva decadencia de las formas de cultivos tradicionales, han motivado la aparición de un diseminado residencial en continuo crecimiento para segunda residencia, fundamentalmente turística, destinada a población extranjera.

En la franja litoral destaca como núcleo cabecera Vélez-Málaga.

¹⁶ Orden de 20 de noviembre de 2014, por la que se aprueba la Modificación núm. 1 del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.



Plano "Articulación Territorial" del POT del Litoral Occidental de Huelva



Plano de Ordenación del POT de la Costa del Sol Oriental-Axarquía

– Levante de Almería (2009)

Su ámbito coincide con la unidad territorial definida en el POTA. Comprende los términos municipales completos de Antas, Bédar, Carboneras, Cuevas de Almanzora, Garrucha, Huércal-Overa, Los Gallardos, Mojácar, Pulpí, Turre y Vera.

Este ámbito conforma el borde oriental de la región estando influenciado al norte por las áreas urbanas de la Comunidad Autónoma de Murcia y al sur, por la Aglomeración Urbana de Almería. Su territorio esta configurado por la existencia de valles abiertos al litoral en la parte central y por estribaciones montañosas en el perímetro.

El sistema de ciudades se caracteriza por la existencia de una red de ciudades medias de mayor tamaño organizadas en un eje interior marcado por la antigua N-340, actual A-7, y por la existencia de un eje litoral en torno a la A-7107, al que se encuentran vinculados el resto de los núcleos. Algunos de estos han sufrido en los últimos años un importante crecimiento vinculado al turismo en forma de urbanizaciones de segunda residencia desvinculadas de los núcleos tradicionales, destacando a este respecto los municipios de Garrucha, Vera y Mojácar.

Existe una buena parte de población dispersa de segunda residencia, especialmente en la franja litoral

No existe una estructura urbana jerarquizada sino una estructura de ciudades medias y pequeñas en las que las funciones urbanas tienen fundamentalmente un carácter local.

– Costa Noroeste de Cádiz (2011)

Su ámbito coincide con la unidad territorial definida en el POTA. Incluye los términos municipales completos de Chipiona, Rota, Sanlúcar de Barrameda y Trebujena.

El ámbito se sitúa en la margen izquierda de la desembocadura del Guadalquivir, en el espacio comprendido entre el río, el litoral y el corredor de transportes Sevilla-Bahía de Cádiz.

Su localización en la periferia, próxima de la aglomeración urbana de la Bahía de Cádiz, y su cercanía a la ciudad de Jerez, así como su buena accesibilidad a la aglomeración urbana de Sevilla, hacen que se mantengan relaciones funcionales con las tres aglomeraciones urbanas.

Se distinguen dos ámbitos diferenciados: la franja litoral, sujeta a importantes tensiones y mezclas de usos y, el interior, con dos zonas, el espacio natural e improductivo al norte, espacio mayoritariamente vacío en el que se desarrollan algunas actividades extensivas (salinas, acuicultura, ganadería) y por otra parte, la campiña con sus áreas tradicionales de secano y los nuevos regadíos vinculados a la transformación de la Zona Regable de Costa Noroeste.

Su sistema urbano se caracteriza por la existencia de cuatro ciudades medias que articulan el territorio, tres litorales: Sanlúcar de Barrameda, Chipiona y Rota y una interior, Trebujena.

En el eje Sanlúcar de Barrameda-Chipiona se concentra un importante diseminado residencial vinculado a la agricultura y, de manera creciente, a la segunda residencia para población extranjera.

– La Janda (Cádiz) (2011)

Su ámbito coincide sensiblemente con la unidad territorial definida en el POTA. Incluye los términos municipales completos de Alcalá de los Gazules, Vejer de la Frontera, Conil de la Frontera, Medina Sidonia, Benalup-Casas Viejas, Paterna de Rivera y Barbate.

Se trata de un ámbito abierto al mar situado entre las aglomeraciones urbanas de la Bahía de Cádiz y el Campo de Gibraltar. Su economía se ha basado tradicionalmente en el sector primario, no obstante, su posición estratégica en el centro de la provincia de Cádiz, entre dos aglomeraciones urbanas y su conexión con la sierra, la convierten en un ámbito estratégico para la implantación de actividades logísticas.

Ningún núcleo ejerce funciones centrales respecto al resto, al ejercer estas funciones Jerez de la frontera y los núcleos de la Bahía de Cádiz. En los municipios litorales se da un crecimiento residencial disperso vinculado a la segunda residencia.

Predominan los paisajes naturales por el predominio de las actividades primarias, lo que constituye una de las principales fortalezas del ámbito.

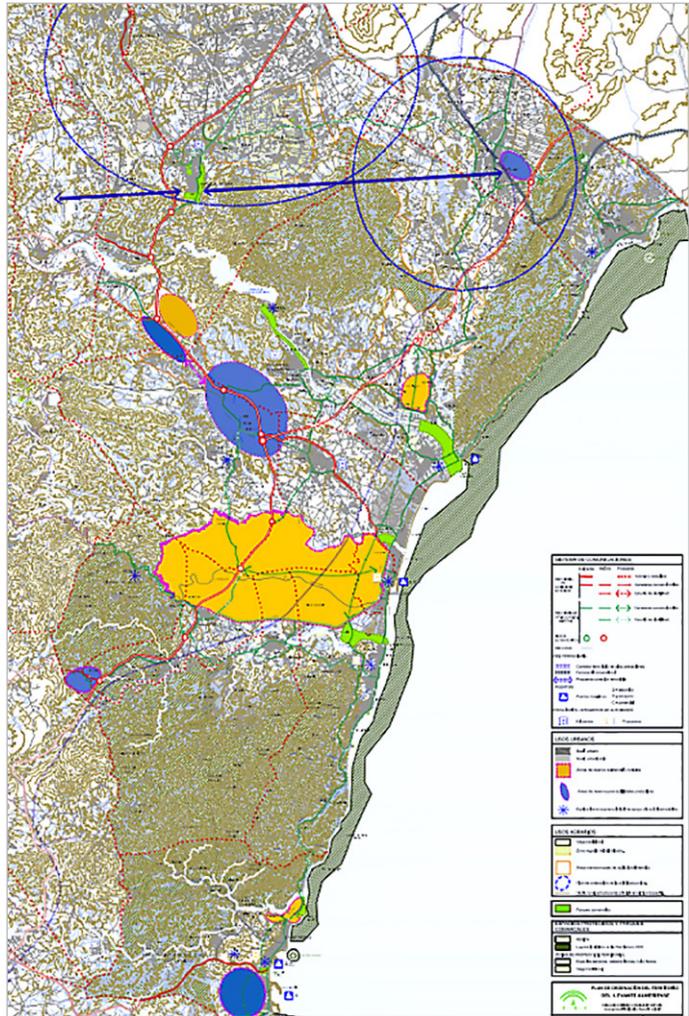
– Costa Tropical de Granada (2012)

Su ámbito coincide sensiblemente con la unidad territorial definida en el POTA. Incluye los términos municipales de Albondón, Albuñol, Almuñécar, Los Guájares, Gualchos, Ítrabo, Jete, Lentegí, Lújar, Molvízar, Motril, Otívar, Polopos, Rubite, Salobreña, Sorvilán y Vélez de Benaudalla.

La estructura territorial del ámbito se caracteriza por la dicotomía entre las mitades oriental y occidental. En la parte oriental, el desarrollo del turismo, el crecimiento residencial y la implantación de actividades productivas, formando una conurbación lineal paralela a la costa, donde destacan Motril, Almuñécar y Salobreña como núcleos principales. En la parte occidental, el predominio de las actividades agrícolas con un peso cada vez mayor de los cultivos bajo plástico y la existencia de núcleos rurales.

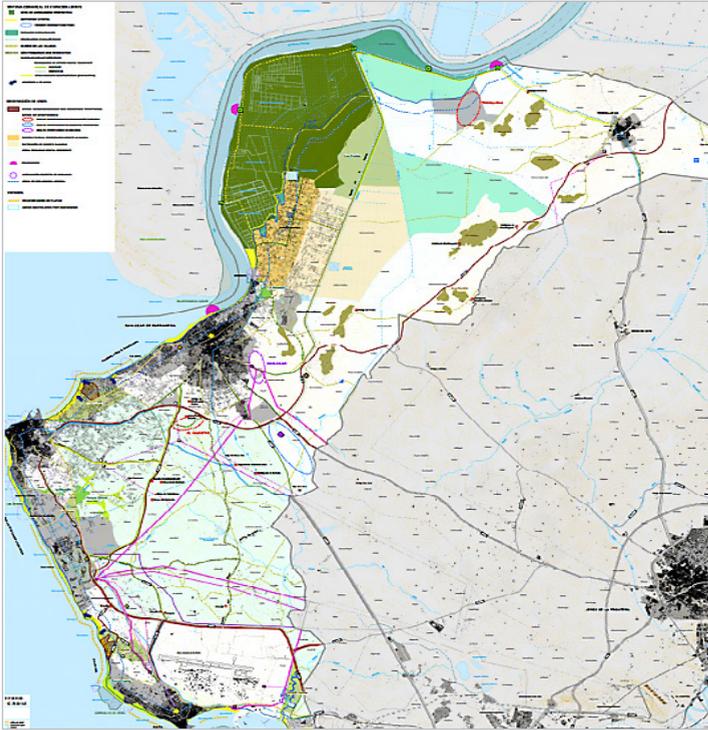
El sistema urbano está más relacionado con los municipios malagueños.

Plano de "Sistema de Transportes y Ordenación de Usos" del POT del Levante de Almería

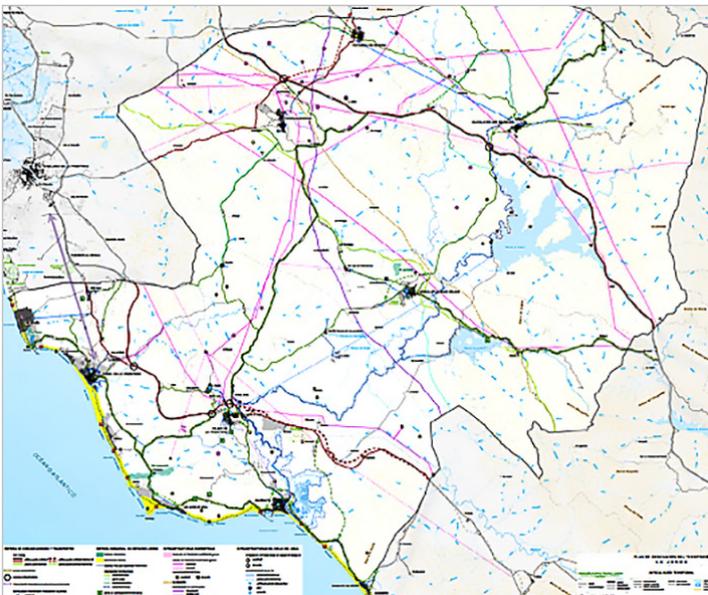


Plano de "Ordenación de Usos" del POT de la Costa Tropical de Granada





Plano de Ordenación del POT de la Costa Noroeste de Cádiz.



Plano de "Articulación Territorial" del POT de la Janda (Cádiz).

Unidades organizadas por redes de ciudades medias interiores

– Doñana (2004)

El ámbito del Plan está formado por los siguientes términos municipales completos: Almonte, Bollullos Par del Condado, Bonares, Hinojos, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera y Rociana del Condado, de la provincia de Huelva; y, Aznalcázar, Pilas, La Puebla del Río, Villamanrique de la Condesa e Isla Mayor (antes Villafranco del Guadalquivir), de la provincia de Sevilla.

Este Plan tiene sus orígenes en la Revisión del Plan Director de Coordinación de Doñana, figura de planeamiento formulada al amparo de la Ley del Suelo de 1.975.

En 1969 se declara a Doñana Parque Nacional, ampliándose sus límites por Ley 91/1978, de 28 de Diciembre. Esta Ley establece la necesidad de elaborar un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional y un Plan Director Territorial de Coordinación. Paralelamente, se acometían diversas iniciativas públicas de transformación agraria de la marisma de Doñana colindante al Parque Nacional, e incluso en ocasiones posteriormente desafectada para ser incluida en el Parque Nacional (arroyo de La Rocina).

En 1988 se aprueba el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno con el objetivo de establecer los elementos básicos para organizar y estructurar el territorio y servir de marco de referencia para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, proyectos y programas de las distintas administraciones y de los particulares. Este Plan recoge con algunas modificaciones la zonificación establecida en el Plan Especial de Protección del Medio Físico, al que sustituye en este ámbito.

Posteriormente, la Ley 2/89, del Parlamento Andaluz, declara el Parque Natural del Entorno de Doñana (actualmente denominado Parque Natural de Doñana), que comprende una franja discontinua que rodea el Parque Nacional de Doñana. La gran importancia de esta figura estriba en que su Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) prevalece como norma en su ámbito, por lo que se convierte en uno de los pilares a tener en cuenta en cualquier planificación sectorial o territorial posterior.

En 1.993 se acuerda iniciar la Revisión del Plan Director de Coordinación del Doñana, acuerdo motivado tanto por la declaración del Parque Natural como por el hecho de que se había desarrollado un nuevo enfoque acerca de la ordenación de este territorio, cuya expresión más acabada se estableció en el Dictamen sobre Estrategias para el Desarrollo Socioeconómico Sostenible del Entorno de Doñana, elaborado en 1992.

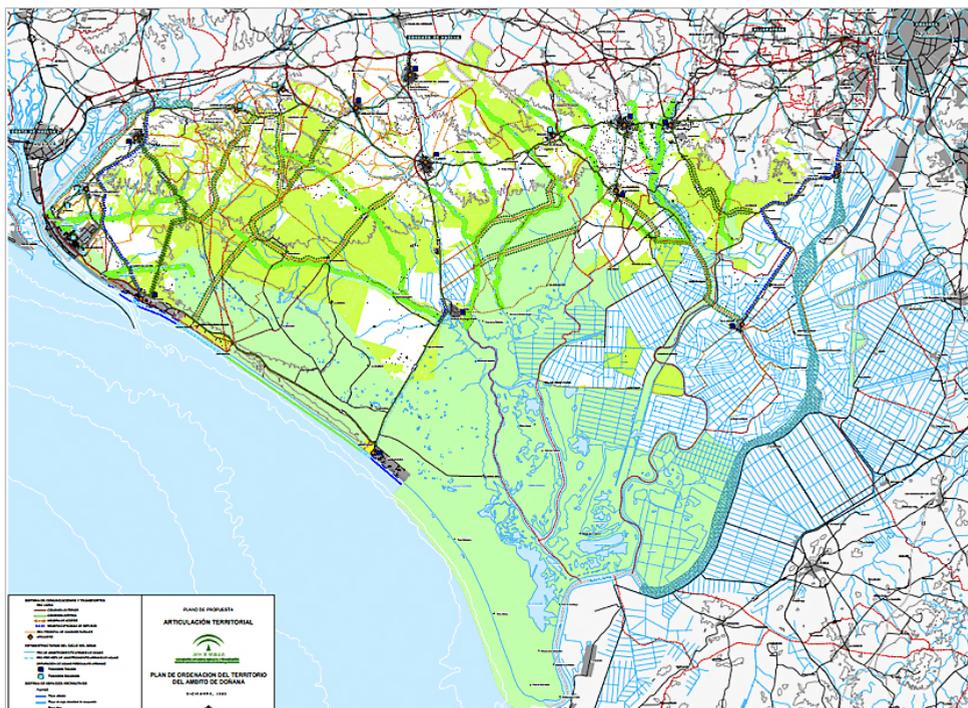
El 1.994 se promulga la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, en cuya disposición transitoria cuarta se establece la necesidad de adaptar la Revisión del Plan Director de Coordinación de Doñana a las determinaciones establecidas en la Ley para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

En 1.996 se acuerda la modificación del ámbito del Plan incluyendo una serie de espacios con valores naturales relevantes próximos al parque natural, como la Dehesa Boyal en

Bollullos Par del Condado, El Corchito y otros espacios forestales, en Bonares, las Marismas del río Tinto en Moguer y Palos de la Frontera, la cornisa del Aljarafe en Aznalcázar y la cornisa del Guadalquivir y la vega al pie de la misma en La Puebla del Río.

El resultado es un ámbito formado por el espacio comprendido entre el litoral oriental onubense, el Bajo Guadalquivir y el corredor Huelva-Sevilla, que enlaza dos de las aglomeraciones urbanas de mayor potencial económico de la región. El corredor sirve tanto de límite y enlace, como de eje estructurador ya que apoyado en él se ha desarrollado el sistema urbano del ámbito, con un carácter lineal que sólo se desdibuja en las proximidades de la aglomeración de Sevilla. Al sur del corredor se extienden los amplios y demográficamente vacíos territoriales, en los que las interrelaciones predominantes son de otro orden: entre el sustrato biofísico y los aprovechamientos de los recursos naturales.

El ámbito de Doñana muestra una clara bipolarización de usos. Por una parte, usos naturales, ya que cerca del 60% de su territorio está formado por marismas, riberas, playas y terrenos forestales de gran valor ecológico y ambiental y escaso aprovechamiento económico, y, por otra parte, usos agrícolas (36%), en los cuales convive una agricultura intensiva de alta productividad (arrozales y cultivos hortofrutícolas) y otra extensiva y tradicional (viñedo y olivar).



Plano de "Articulación Territorial" del POT del ámbito de Doñana.



Plano de "Articulación Territorial" del POT del Sur de Córdoba.

– Sur de Córdoba (2012)

Su ámbito está situado en la zona central de Andalucía entre las provincias de Sevilla, Jaén, Granada y Málaga, siendo una de sus principales características su elevada accesibilidad territorial y su conectividad con la mayoría de los centros regionales del sistema andaluz de ciudades. Se trata del Plan de Ordenación del Territorio con el ámbito más extenso.

Incluye los términos municipales completos de Aguilar de la Frontera, Almedinilla, Baena, Benamejía, Cabra, Carcabuey, Castro del Río, Doña Mencía, Encinas Reales, Espejo, Fernán Núñez, Fuente-Tójar, Iznájar, Lucena, Luque, Montalbán de Córdoba, Montemayor, Montilla, Monturque, Moriles, Nueva Carteya, Palenciana, Priego de Córdoba, Puente Genil, La Rambla, Rute, San Sebastián de los Ballesteros, Santaella, Valenzuela, La Victoria y Zuheros.

Su posición central en la región, sus conexiones directas con buena parte de la red de centros regionales y su dinamismo productivo son elementos que hacen de este territorio un espacio bisagra sobre el que apoyar una política de desarrollo regional con objetivos de dinamización del interior de la región.

Está articulado por un potente conjunto de ciudades medias bastante equilibradas entre sí dando lugar a una organización polinuclear.

Históricamente la actividad productiva del Sur de Córdoba ha estado vinculada fundamentalmente a la agricultura, principalmente el viñedo y el olivar, y a la industria auxiliar de transformación de los cultivos, progresivamente se han incrementado las actividades en otros sectores productivos ampliándose el número de establecimientos industriales, originando una estructura económica mucho más diversificada y conformándose en algunos de sus municipios unos potentes sistemas productivos locales.

También es de destacar el desarrollo de los regadíos en la Zona Regable del Genil-Cabra y en las márgenes del Río Guadajoz

Unidades organizadas por centros rurales

– Sierra de Segura (Jaén) (2003)

Su ámbito es bastante inferior a la unidad territorial definida en el POTA “Cazorla, Segura, las Villas y Mágina”, excluyendo la parte correspondiente a la Sierra Mágina e incluyendo la parte de la Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y las Villas con mayor presencia de núcleos de población.

Incluye los términos municipales completos de Beas de Segura, Benatae, Génave, Hornos, Orcera, Puente de Génave, La Puerta de Segura, Santiago de la Espada, Segura de la Sierra, Siles, Torres de Albánchez, Villarodrigo y Arroyo del Ojanco¹⁷.

Este ámbito se caracteriza por su posición periférica en Andalucía y por su relieve montañoso. Lo primero ha determinado el aislamiento del ámbito debido su escasa conexión con el resto de la región y con el resto de España, aislamiento gracias al cual se ha mantenido un elevado nivel de conservación de los valores naturales del ámbito.

La segunda característica es determinante de la deficiente articulación interior de la región presentando una estructura territorial propia de las zonas de montaña, caracterizada por núcleos de pequeño tamaño que viven del sector primario y que, tras la decadencia de éste, se están despoblando progresivamente.

La principal fuente de recurso de los núcleos es el aprovechamiento de la madera de las áreas forestales.

El sistema de asentamientos tiene por un lado origen defensivo (Sierra de Segura, Hornos y torres de Albánchez) o enfocado al control de las rutas de acceso (Beas de Segura,

¹⁷ Este término se segregó de Beas de Segura en 1994, por decreto 469/1994, de 13 de diciembre, en ejecución de Sentencia de 5 de abril de 1993 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del Tribunal superior de Justicia de Andalucía.

II.2.2. Determinaciones de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (POTAS)

Las determinaciones de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional aprobados se dividen en normas, directrices y recomendaciones, según lo establecido en el artículo 21 de la LOTA.

Así, las normas son determinaciones vinculantes para las administraciones y los particulares de aplicación directa desde la entrada en vigor de los POTS en los suelos urbanizables y no urbanizables.

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.

Finalmente, las recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

Los POTAS aprobados tienen, en general, carácter estratégico predominando entre sus determinaciones las directrices, por lo que la consecución del modelo territorial en ellos recogidos depende en gran parte de la adaptación y ejecución del planeamiento urbanístico, así como de otros planes y programas sectoriales necesarios para su desarrollo. No obstante, el mayor o menor carácter vinculante de los POTAS y el mayor o menor grado de pormenorización de sus determinaciones depende del ámbito y del momento en que fueron aprobados. Así, el primer POTAS en aprobarse, el de la Aglomeración Urbana de Granada, tiene un nivel de detalle en sus determinaciones propio de un plan urbanístico a gran escala, mientras que los últimos planes en aprobarse, como por ejemplo el de la Aglomeración Urbana de Jaén, tienen un carácter mucho más director y menor detalle en la definición del modelo territorial, predominando en los mismos las directrices y las recomendaciones sobre las normas de aplicación directa.

Siguiendo el contenido del artículo 11 de la LOTA, las determinaciones de los POTS se estructuran, en líneas generales en:

- Disposiciones generales: relativas al ámbito, naturaleza del Plan, documentación del mismo y forma de interpretación de los documentos, vigencia, modificación y revisión, tipo de determinaciones y efectos de los planes, etc.
- Estructura de articulación territorial: determinaciones relativas al sistema de asentamientos, al sistema de comunicaciones y transportes y al sistema de espacios libres y de equipamientos de interés territorial.
- Determinaciones de ordenación de usos: los usos regulados dependen de la unidad territorial ordenada. Así, en los planes litorales tiene mucho protagonismo la regula-

ción del uso turístico, mientras que en las aglomeraciones urbanas adquieren más protagonismo los usos productivos.

- Sistema de protección territorial: donde se establecen las zonas sometidas a restricciones de uso por sus valores ambientales y territoriales, así como determinaciones relativas a la protección frente a riesgos y a la protección y el fomento del paisaje.
- Las infraestructuras básicas: sistemas de abastecimiento y de saneamiento de aguas, redes energéticas e instalaciones de concentración y transferencia de residuos sólidos.

A continuación, se analizará cómo son tratados la estructura de articulación territorial, la ordenación de usos y el sistema de protección territorial en las distintas unidades territoriales por los distintos POTS aprobados.

2.2.1. Determinaciones relativas a la estructura de articulación territorial

Con carácter general se identifican los elementos integrantes de la estructura como normas de aplicación directa y se establecen directrices para la ordenación y regulación de los mismos por parte del planeamiento municipal.

Los primeros planes, menos estratégicos, también establecen con carácter de norma de aplicación directa la organización funcional del sistema de asentamientos y del sistema de comunicaciones y transportes.

Por otra parte, la definición de los elementos integrantes del mismo se hace de forma más o menos pormenorizada dependiendo en gran parte de la extensión del ámbito de actuación. Así, destacan, por el mayor grado de pormenorización, los planes de ámbitos más reducidos como el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada y el de la Bahía de Cádiz.

Las actuaciones sobre los elementos integrantes de la estructura se hacen en algunas ocasiones a modo de directriz y, en la mayoría de los casos como recomendaciones.

En relación al sistema de asentamiento, los planes subregionales asumen los suelos clasificados como urbanos y urbanizables por el planeamiento urbanístico municipal, es decir parten de la aceptación de la clasificación del suelo en ellos establecidas, y centran sus determinaciones en el suelo no urbanizable, aunque dan algunas directrices y recomendaciones sobre los nuevos crecimientos. Algunos más recientes precisan que sólo forman parte del sistema de asentamientos el suelo urbanizable ordenado (Costa Noroeste de Cádiz, La Janda y Costa Tropical de Granada).

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

La aprobación del POTA y con él la entrada en vigor de su norma 45.4, por la que se establecen límites objetivos al crecimiento municipal, va a suponer un antes y un después en la definición del sistema de asentamientos, especialmente en las unidades territoriales organizadas por centros regionales y en las unidades territoriales litorales, donde la tónica general era que el planeamiento municipal clasificará suelo muy por encima de las previsiones de crecimiento natural con objeto de captar demandas supramunicipales.

En las aglomeraciones urbanas de Málaga y Sevilla, en la Costa Noroeste de Cádiz y en la Janda se definen Áreas de Oportunidad para usos residenciales, productivos y terciarios como suelos que tienen interés supramunicipal y cuyo objeto es contribuir a la recualificación territorial y a mejorar la organización y estructuración interna del área metropolitana. Estas áreas no computan con respecto a lo establecido en la norma 45.4¹⁸ del POTA.

Cabe destacar el caso de la Aglomeración Urbana de Sevilla donde se define un total de 69 áreas de oportunidad (8 de uso tecnológico, 5 de uso logístico, 25 de uso empresarial, 22 de uso residencial y 9 de uso terciario). En este caso, la dimensión y el número de las áreas propuestas parece responder más a un reparto de los suelos de crecimiento “extra” entre los distintos municipios, que a reservas de suelo estratégicas para la aglomeración urbana.

En la Aglomeración Urbana de Jaén se establecen áreas estratégicas para uso productivo y en el Levante de Almería se establecen áreas de reserva supramunicipal para usos residenciales y turísticos, que tampoco computan a los efectos de lo establecido en la norma 45.4 del POTA.

La identificación de estos “suelos supramunicipales” se hace con carácter de norma siendo su localización vinculante. Se establece para los mismos una superficie orientativa y unas directrices para su ordenación, tratándose de suelo que se incorpora al desarrollo urbanístico mediante la innovación del planeamiento general municipal o vía actuación de interés autonómico.

Para estos suelos se establece que los estándares dotacionales deben corresponderse con los máximos establecidos en el artículo 17 de la LOUA. Además, en el caso de que el uso residencial se establece que el 55% de la edificabilidad se destinará a viviendas sujetas a algún régimen de protección.

En la mayoría de los planes se establecen cautelas en forma de normas de aplicación directa para preservar los estos suelos de la implantación de usos y construcciones incompatibles con el destino previsto para los mismos.

¹⁸ La normas 12.4 y 18.1 del POT de la Janda por la que se excluían del cómputo de la norma 45.4 del POTA las áreas de oportunidad y determinadas partes de áreas suburbanizadas han sido declaradas nulas por STS 1129/2016, de 14 de marzo de 2016.

Frente al mecanismo de identificar suelos para previsiones de crecimiento supramunicipales, existen otros Planes que proponen directamente el sobrepasar los límites de crecimiento del POT. Es el caso de los Planes de la Aglomeración Urbana de Almería y del Campo de Gibraltar donde se prevé un número máximo de viviendas por núcleo para atender a la demanda supramunicipal en función del tamaño poblacional de los mismos. También es el caso del Plan de la Costa Tropical de Granada donde se establece que los núcleos podrán superar lo establecido en la norma 45.4 del POT hasta un 50% del suelo urbano de cada núcleo.

Otro tema que tiene mucha relevancia en relación al sistema de asentamientos es el tratamiento de los diseminados de viviendas en suelo no urbanizable. Se trata de una problemática que es puesta de manifiesto en las memorias de ordenación de la mayoría de los Planes. No obstante, como norma general, los Planes se limitan a establecer que será el planeamiento municipal el que estudie su incorporación al sistema de asentamientos y a dar unas directrices al mismo para su clasificación, sin identificar gráficamente las zonas donde esta problemática es mayor ni dar determinaciones de ordenación concretas. Son una excepción a esta regla general el Plan de la Bahía de Cádiz y el de la Costa Noroeste de Cádiz.

Cabe decir que los planes posteriores a la aprobación del Decreto 2/2012, de 10 de enero, recogen gran parte de las previsiones de este Decreto respecto a la incorporación de los asentamientos ilegales como suelo urbano y urbanizable.

Otro sistema al que se le da gran relevancia en la estructura de articulación territorial es al sistema de espacios libres de interés territorial. Los componentes de este sistema se identifican como norma de aplicación directa, tratándose de espacios que se grafían con una cierta precisión. No obstante, el grado de pormenorización en la definición de estos espacios depende de la escala del ámbito y del carácter más o menos estratégico del Plan. Así, por ejemplo, en el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada se definen gráficamente de forma muy precisa estableciéndose una jerarquización dentro del mismo, también se definen con una gran precisión en el Plan de la Bahía de Cádiz, en el de la Aglomeración Urbana de Almería y en el de la Costa Noroeste de Cádiz.

La regla general es que se grafíen de forma orientativa y se deje al planeamiento urbanístico su delimitación definitiva, estableciéndose como normas de aplicación directa cautelas para garantizar la preservación de estos espacios.

Los tipos de elementos que integran estos espacios varían igualmente de un plan a otro. Así, existen definiciones maximalistas, como la del Plan del Litoral Occidental de Huelva, que incluye dentro del sistema de espacios libres las playas, las vías pecuarias, los montes de dominio público forestal, el dominio público hidráulico, el dominio público marítimo-terrestre y los lugares de interés comunitario.

En otros planes, como por ejemplo el de la Bahía de Cádiz, no incluyen los espacios naturales protegidos y las zonas de dominio público. Los planes más recientes, como el de la Janda, la Costa Noroeste de Cádiz, el Sur de Córdoba y la Costa Tropical de Granada, incluyen las zonas de uso público de los montes públicos y de los espacios naturales protegidos.

En relación, a su clasificación urbanística la mayoría de los Planes establecen con carácter de directriz que deberán ser clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o como sistema general de espacios libres.

Un elemento a destacar dentro de los que suelen integrar el sistema de espacios libres es el Corredor litoral. Este no siempre se aparece recogido¹⁹ y es definido de distinta forma en los POTAS. Existen planes como el de la Aglomeración Urbana de Málaga y la Costa del Sol Occidental de Málaga que lo definen como el integrado por el dominio público marítimo terrestre, la zona de servidumbre de protección y el suelo clasificado como no urbanizable en la zona de influencia del litoral. En otros planes, como en el de la Aglomeración Urbana de Almería, en el del Campo de Gibraltar, La Janda y Costa Tropical de Granada se define como la zona de dominio público, la zona de servidumbre de protección y los suelos clasificados como no urbanizables y urbanizables no sectorizados en una banda de 200 metros tierra adentro del límite interior de la ribera del mar. Finalmente, en el Plan de la Costa del Sol Oriental-Axarquía se limita a las zonas de dominio público marítimo terrestre y a las zonas de servidumbre de protección.

En relación a su clasificación urbanística, sólo en algunos casos se establece como directriz su consideración como suelo no urbanizable de especial protección o como sistema general de espacios libres.

Frente al sistema de espacios libres, el sistema de equipamientos de interés territorial está muy poco definido en los POTAS. La regla general es hacer referencia a las dotaciones establecidas por el POTA²⁰ según la clasificación de los núcleos en el sistema de ciudades y establecer en qué núcleos se pueden localizar, según su jerarquía funcional en el sistema de asentamientos. Se deja al planeamiento urbanístico municipal la reserva de los suelos necesarios para los mismos.

2.2.2. Determinaciones relativas a la ordenación de usos

Los tipos de usos regulados dependen de la unidad territorial ordenada. Así, en los centros regionales las determinaciones se centran en los usos urbanos, residenciales, productivos y terciarios, fundamentalmente. En los centros regionales litorales también alcanza un gran protagonismo la ordenación de los usos turísticos.

Las determinaciones al respecto de los usos urbanos suele hacerse en forma de directriz si se trata de suelos de nuevo crecimiento y en forma de recomendación si se proponen actuaciones sobre el suelo urbano existente. Se refieren fundamentalmente a la disposición

¹⁹ En los Planes de la Bahía de Cádiz, Doñana y el Poniente Almeriense no se encuentra definido el corredor litoral.

²⁰ Título III del POTA, tablas III.1 "Dotaciones y equipamientos de los centros regionales", III.2 Equipamientos y servicios de las ciudades medias" y III.3 "Dotaciones básicas de equipamientos y servicios para las redes de asentamientos en Áreas Rurales".

de los suelos de nuevo crecimiento, al nivel de dotaciones, a la conectividad con el sistema de comunicaciones y transportes y a medidas tendentes a alcanzar tejidos multifuncionales.

En las unidades territoriales donde el sector agrícola tiene un peso relevante, como por ejemplo en las Aglomeraciones Urbanas de Jaén y Almería, en Doñana, el Poniente Almeriense, Litoral Occidental de Huelva, el Levante Almeriense, la Axarquía Malagueña, la Costa Noroeste de Cádiz, la Costa Tropical de Granada y el Sur de Córdoba se dan directrices al planeamiento urbanístico para la ordenación de los usos agrarios. Los aspectos regulados, dependiendo del ámbito, varían entre los caminos rurales, las construcciones agrícolas, las transformaciones de suelo, los invernaderos, los cultivos bajo plástico, etc...

Determinados planes definen zonas relevantes por sus valores productivos y establecen unas directrices específicas para su regulación. Es el caso de la Aglomeración Urbana de Granada, el Poniente Almeriense, el Levante Almeriense, la Costa Noroeste de Cádiz y la Costa Tropical de Granada.

Los aspectos más relevantes al respecto de los ámbitos analizados son los siguientes:

- **Aglomeración urbana de Almería:** se regula especialmente la implantación de invernaderos asociados a la agricultura intensiva.
- **Poniente Almeriense:** se establece una zonificación en tres ámbitos. Se ordenan con carácter de norma de aplicación directa los cultivos en invernaderos, y se dan directrices al planeamiento urbanístico para la ordenación de áreas concretas. Se establecen normas de aplicación directa en las transformaciones de tierra.
- **Litoral Occidental de Huelva:** se dan directrices para regular los nuevos regadíos y para controlar la implantación de edificaciones en suelo no urbanizable. Así se establecen las parcelas mínimas para la implantación de naves agrícolas y se relacionan con carácter de directriz lo que se consideran edificaciones vinculadas a la explotación agraria y edificaciones vinculadas a la explotación forestal.
- **Litoral Oriental de Málaga-Axarquía:** se define con carácter de norma la red de caminos rurales y se establecen, también con carácter de normas determinaciones para evitar su transformación.
- **Levante Almeriense:** se definen con carácter de directriz áreas de interés agrícola, dándose directrices de ordenación de las mismas al planeamiento municipal. Se dan con carácter de recomendación unas directrices para la ordenación de la red de caminos rurales.
- **Costa Noroeste de Cádiz:** se definen tres áreas concretas con una regulación especial. Una de ellas se establece con carácter de norma que debe ser clasificada como suelo no urbanizable de especial protección y se prohíbe cualquier tipo de construcciones o edificaciones en la misma. Se regulan con carácter de directriz los caminos rurales.

- **Costa Tropical de Granada:** se dan directrices al planeamiento general para la ordenación de las áreas de cultivos intensivos bajo invernadero, las áreas de cultivos y las áreas de cultivos subtropicales. En el caso de los cultivos en invernadero se establece que será el planeamiento general el que determine las zonas donde no se pueden implantar más invernaderos, no obstante, se establece como directriz que estos no podrán implantarse en el corredor litoral. Se establecen los requisitos de los proyectos para la transformación de más de 25.000 metros cuadrados de superficie en regadío intensivo y se establece con carácter de directriz que los municipios deberán redactar unas ordenanzas municipales reguladoras de los invernaderos para garantizar su sostenibilidad.

Se dan directrices para la protección de los caminos rurales por parte del planeamiento urbanístico municipal. Se prohíbe con carácter de norma de aplicación directa la apertura de nuevos caminos para dar servicio a actividades no autorizadas.

- **Ámbito de Doñana:** se dan unas normas mínimas, con carácter de directriz al planeamiento general municipal, para la autorización de viviendas vinculadas a la actividad agrícola. Se establece, con carácter de norma, la necesidad inscripción registral de la agrupación de fincas en el caso de que la explotación esté integrada por varias fincas. Se establece con carácter de directriz la tipología de edificaciones vinculadas a la actividad agrícola.

En relación a los usos turísticos, la mayoría de los Planes de ámbitos litorales contienen directrices relativas a los nuevos desarrollos turísticos, directrices que van destinadas a garantizar una dotación mínima de plazas hoteleras y una determinada calidad urbana.

Sólo en algunos planes se regulan los usos turísticos en suelo no urbanizable.

En el Plan de la Costa del Sol Occidental de Málaga y en del Litoral Occidental de Huelva se tratan específicamente los campos de golf de interés turístico, dándose en el caso del Litoral Occidental de Huelva normas de aplicación directa para su implantación como actuación de interés público.

Por otra parte, en el Plan del Litoral Occidental de Huelva también se regulan los campamentos de turismo y los alojamientos hoteleros en suelo no urbanizable con carácter de norma. Se limitan las plazas de campamento de turismo a implantar y el tamaño de los alojamientos hoteleros en suelo no urbanizable.

2.2.3. Determinaciones relativas al sistema de protección territorial

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional derogan en su ámbito al PEPMF de la provincia correspondiente por considerar que asumen e incluso completan el contenido protector de los mismos. Cabe recordar que los PEPMFs de las distintas provincias son instrumentos de planeamiento urbanístico supramunicipales que constituyeron el primer instrumento de protección que operó en el territorio andaluz, siendo su virtud principal el dotar de una protección homogénea a todo el territorio al establecerse una

serie de figuras de protección y unas normas de regulación de usos en las mismas, que se repetían a través de toda Andalucía. Se trata, además, de instrumentos vinculantes para el planeamiento urbanístico municipal.

Los POTAS carecen del carácter homogéneo de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico. Esto es debido en buena parte a que todos los PEPMF se redactaron con los mismos criterios y se aprobaron entre 1986-1987; mientras que entre la aprobación del primer y el último Plan Subregional pasaron 14 años, estando algunos planes subregionales tramitándose y otros todavía pendientes incluso de formulación. En estos años ha habido numerosas innovaciones legislativas y pronunciamientos jurisdiccionales sobre las mismas y se ha aprobado el POTA. Además, existen muchas diferencias en dimensión y problemática entre los distintos ámbitos ordenados.

Frente a la sistemática de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, los Planes Subregionales definen zonas sometidas a restricciones de usos, bien porque sea de aplicación en las mismas una determinada legislación sectorial, o bien porque el Plan considera que dichas zonas poseen valores de interés territorial que deben ser preservados.

Así, en la mayoría de los Planes se distinguen dos grupos de zonas sometidas a restricciones de usos: las Zonas de Protección Ambiental, integrada por los espacios naturales protegidos, los espacios de la Red Natura 2000, los Montes de dominio público, el dominio público hidráulico, el dominio público marítimo terrestre y las vías pecuarias; y las Zonas de Protección Territorial, integradas por espacios con valores territoriales relevantes establecidas por el propio Plan, como hitos paisajísticos, divisorias visuales, zonas húmedas no incluidas en la Red Natura 2000 ni declaradas espacios naturales protegidos, etc.

El resultado es que, en conjunto, las zonas protegidas por los POTAS cubren y amplían los ámbitos protegidos por legislación específica y por los planes especiales de protección del medio físico. El problema radica en muchos casos en el contenido de la protección.

Así, las Zonas de Protección Ambiental se identifican como normas de aplicación directa, remitiéndose para la regulación de usos en las mismas a lo establecido en su legislación sectorial y, en su caso, a los instrumentos de planificación por ella establecidos. El problema de esto radica en que la regulación de usos establecida por los planes especiales de protección del medio físico era una regulación específica de usos urbanísticos, siendo en muchos casos mucho menos “urbanística” la establecida por la legislación e instrumentos de planificación sectoriales. No obstante, este problema afecta principalmente a los montes públicos y a los espacios de la Red Natura 2000 no incluidos dentro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA), toda vez que la legislación ambiental mantiene en los espacios de la RENPA la vigencia de los planes especiales de protección del medio físico²¹.

²¹ En el artículo 15.5 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, se establece: “Las determinaciones de los planes especiales de protección del 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.”

Por otra parte, las zonas de protección territorial se identifican también con carácter de norma de aplicación directa, no obstante, con carácter general las determinaciones de ordenación se dan en forma de directrices para el planeamiento general municipal. Esto implica que, si bien estas directrices vinculan a los actos de las Administraciones Públicas, la vinculación de estas determinaciones a los particulares no se produce hasta que son asumidas por el planeamiento municipal. En este caso, si se pierde el contenido de protección establecido por los PEPMFs, salvo que éstos hayan asumidos por el planeamiento municipal, ya que las determinaciones de protección de los POTAS no entran en vigor hasta la adaptación a los mismos del planeamiento municipal, no estableciéndose un régimen de protección cautelar.

En relación al régimen del suelo no urbanizable aplicable a las zonas protegidos por los POTAS, existen bastantes diferencias entre la regulación de los distintos Planes. En relación a lo anterior, cabe hacerse las siguientes consideraciones:

- Los Planes de la Bahía de Cádiz y del Poniente Almeriense no establecen qué régimen de suelo no urbanizable les corresponde a las zonas sometidas a restricciones de usos.
- En relación a las Zonas de Protección Ambiental, algunos planes aprobados entre 2006-2009 (Costa del Sol Occidental, Aglomeración Urbana de Málaga y Aglomeración Urbana de Sevilla) establecen con carácter de norma de aplicación directa la clasificación de las mismas como suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica. Los planes más recientes (2011-2014) (La Janda, Costa Noroeste de Cádiz, Costa Tropical de Granada, Sur de Córdoba) establecen con carácter de norma la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica de las reservas naturales, los parajes naturales, el dominio público hidráulico, el dominio público marítimo terrestre y las vías pecuarias; mientras que para el resto se remiten a su legislación específica. Otros planes, como el de la Aglomeración Urbana de Almería, remiten para su clasificación urbanística en todos los casos a lo establecido en su legislación específica.
- En relación a las Zonas de Protección Territorial, se establece a veces con carácter de norma y otras veces con carácter de directriz su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial.

Por otra parte, cabe destacar, por su singularidad en la ordenación de usos sobre el territorio, el Plan de Ordenación del Ámbito de Doñana. Este Plan presenta una regulación similar a la establecida en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Así, mientras que en el resto de los planes sólo se regulan los usos en determinados ámbitos, en el Plan de Doñana se establece una regulación de usos en todo el ámbito del Plan, apareciendo éste dividido en tres zonas diferenciadas:

- Zona A. *Zona de protección de recursos naturales*. En la misma se incluyen los Espacios Naturales Protegidos, los demás espacios de uso forestal y las zonas de dominio público hidráulico y marítimo terrestre

- Zona B. *Zona de limitaciones específicas a las transformaciones de usos*. En la misma se incluyen los usos agrícolas localizados en los espacios intersticiales de la zona A.
- Zona C. *Zona de limitaciones generales a las transformaciones de uso*. Comprende el resto del ámbito.

Esto es debido a que fue uno de los planes primeros en formularse y a que su formulación estuvo muy influenciada por la declaración del Parque Natural de Doñana y por la aprobación de su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

2.2.4. Determinaciones relativas a la gestión y ejecución de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (POTS)

Todos los POTS contienen una memoria económica donde se recoge una valoración económica aproximada las distintas actuaciones propuestas por el Plan y se establece un orden de prioridad para las mismas y las administraciones públicas a las que corresponde su desarrollo. Cabe señalar que no se recogen las actuaciones que corresponden a los particulares.

La mayoría de estas actuaciones requieren la celebración de convenios de colaboración entre las distintas Administraciones y todas exigen la previa clasificación y calificación del suelo por parte del planeamiento urbanístico o bien la redacción del correspondiente proyecto por parte de la administración sectorial competente.

II.2.3. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y el planeamiento urbanístico municipal

Del apartado anterior se deriva el carácter estratégico de los POTAS, toda vez que la mayoría de sus determinaciones de ordenación se dan en forma de directriz al planeamiento municipal, por lo que se requiere la adaptación de estos a los mismos para la consecución del modelo territorial en ellos establecidos.

Los decretos de aprobación definitiva de todos los POTAS contienen una disposición transitoria primera donde se establece la necesidad de adaptación del planeamiento urbanístico a los mismos en el plazo máximo de 4 años. El contenido de dicha disposición transitoria es el siguiente en todos los Decretos:

“Disposición transitoria primera.

Adaptación del planeamiento urbanístico vigente.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 11.1.d), 21 y 23.2 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, las determinaciones del planeamiento urbanístico general vigente de los municipios de la aglomeración urbana de Sevilla deberán adaptarse a las del Plan de Ordenación del

Territorio que se aprueba por el presente Decreto en el plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor de éste (...)"

No obstante, en ninguno de los POTAS se establece cuáles son las consecuencias de la no adaptación del planeamiento municipal en el plazo establecido, quedando, por tanto, muy mermada su capacidad de ordenación si el planeamiento municipal no se adapta a ellos.

Por otra parte, poco después de la aprobación del primer POTAS entra en vigor la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA). Esta Ley, ya tiene presente el sistema de instrumentos de ordenación del territorio previsto en la LOTA, de manera que las referencias a la necesidad de interrelación entre las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico y las de los planes de ordenación del territorio son recurrentes a lo largo de su articulado. Así, en su artículo 3.2 se establece:

"2. *La ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en todo caso (...)*"

Por otra parte, en el artículo 8, se recoge:

"1. *Los Planes Generales de Ordenación Urbanística establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo.*

2. *El contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sin perjuicio de su adecuada normalización, debe desarrollarse con arreglo a los principios de máxima simplificación y proporcionalidad según la caracterización del municipio en el sistema de ciudades de Andalucía, por su población y dinámica de crecimiento, por la relevancia de sus actividades y recursos turísticos, por su pertenencia a ámbitos territoriales con relaciones supramunicipales significativas o por contar con valores singulares relativos al patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico."*

Se añade en el artículo 9 que:

"En el marco de los fines y objetivos enumerados en el artículo 3 y, en su caso, de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística deben:(...)"

Además, en el artículo 35.4 en relación a la entrada sobrevenida de los Planes de Ordenación del Territorio se establece:

"4. *La entrada en vigor sobrevenida 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.”*

Finalmente, en la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, de la LOUA se:

“(..).2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los municipios podrán formular y aprobar adaptaciones de los Planes y restantes instrumentos, que podrán ser totales o parciales. Cuando las adaptaciones sean parciales deben alcanzar, al menos, al conjunto de las determinaciones que configuran la ordenación estructural²². Transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley, no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general que afecten a las determinaciones propias de la ordenación estructural, a dotaciones o a equipamientos cuando dicho instrumento de planeamiento no haya sido adaptado a la presente Ley al menos de forma parcial. La Consejería competente en materia de urbanismo, con la finalidad de contribuir a una adecuada adaptación de los planes a esta legislación, podrá aprobar instrucciones orientativas sobre el contenido, plazos y alcance de dichas adaptaciones. (...)”

Esta Disposición Transitoria suponía que, si los municipios no habían adaptado, al menos parcialmente, sus instrumentos de planeamiento general con anterioridad al 20 de enero de 2007, con posterioridad a esta fecha no podrían aprobar innovaciones que afectaran a la clasificación del suelo, los usos globales y los sistemas generales.

La entrada en vigor de la LOUA y de las distintas normas sectoriales con incidencia en la ordenación del territorio²³ ha hecho más compleja la formulación ex novo y la revisión de los instrumentos de planeamiento general. Cuatro años después de la entrada en vigor de la LOUA, más del 90% de los municipios de Andalucía no habían adaptado sus instrumentos de planeamiento general a las determinaciones de la misma, lo que motivó, con objeto de disponer de suelos para viviendas protegidas, que desde la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio se promoviera la aprobación de un Decreto para adaptar los instrumentos de planeamiento general parcialmente, “de forma rápida”, a la LOUA. Así, surgió el llamado “Decreto de las Adaptaciones Parciales”, Decreto 11/2008, de 22 de enero²⁴.

²² Las determinaciones que forman parte de la ordenación estructural de los planes generales se recogen en el artículo 10.1 de la LOUA. Entre ellas cabe destacar la clasificación del suelo y los usos globales, edificabilidades globales y niveles de densidades.

²³ Véase Capítulo X.

²⁴ Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.

El Decreto 11/2008 desarrolla un procedimiento para la adaptación parcial de las determinaciones del planeamiento general a la LOUA cuyo resultado es la aprobación de un documento denominado PGOU-Adaptación Parcial a la LOUA que es aprobado definitivamente por los Ayuntamientos.

A efectos prácticos, como se deriva del hecho de que su aprobación es municipal²⁵, estos documentos son meros textos refundidos actualizados del instrumento de planeamiento general y sus innovaciones, en los que se permiten una serie de correcciones de densidad y edificabilidad para conseguir reservas de viviendas protegidas, y en los que se produce una adaptación terminológica de sus contenidos definitorios de la estructura territorial (clasificación del suelo, usos y densidades globales y sistemas generales) a la LOUA²⁶.

En este sentido en el artículo 3.3 del Decreto 11/2008 se establece que las adaptaciones parciales no podrán:

“a) Clasificar nuevos suelos urbanos, salvo los ajustes en la clasificación de suelo en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.1.

b) Clasificar nuevos suelos como urbanizables.

c) Alterar la regulación del suelo no urbanizable, salvo en los supuestos en los que haya sobrevenido la calificación de especial protección por aplicación de lo dispuesto en párrafo segundo del artículo 4.3.

d) Alterar densidades ni edificabilidades, en áreas o sectores, que tengan por objeto las condiciones propias de la ordenación pormenorizada, las cuales seguirán el procedimiento legalmente establecido para ello.

e) Prever nuevas infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos.

f) Prever cualquier otra actuación que suponga la alteración de la ordenación estructural y del modelo de ciudad establecido por la figura de planeamiento general vigente.”

El artículo 4.3 hace referencia a la necesidad *“de reflejar como suelo no urbanizable de especial protección, en la categoría que le corresponda, los terrenos que hayan sido objeto*

²⁵ La aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general y de las innovaciones de los mismos que afectan a la ordenación estructural corresponden a la Consejería competente en materia de urbanismo según lo establecido en el artículo 31 de la LOUA.

²⁶ Por ejemplo, la LOUA establece la necesidad de establecer sistemas generales de espacios libres, de equipamientos e infraestructuras. Muchas Normas Subsidiarias vigentes redactadas a la luz de la Ley del suelo de 1975 no contenían estas previsiones de sistemas generales. Con la adaptación parcial de las mismas, se establecen qué espacios libres, dotaciones e infraestructuras de los ya recogidos por las Normas Subsidiarias ejercen el papel de sistemas generales.

de deslinde o delimitación en proyectos e instrumentos de planificación sectorial, cuyos efectos hayan sobrevenido al planeamiento vigente y que resulten de directa aplicación conforme a la legislación sectorial”.

El Decreto 11/2008 no dice cómo afecta la entrada en vigor sobrevenida de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional a la adaptación parcial de los planes urbanísticos.

En la práctica, la mayoría de los documentos de adaptación parcial aprobados se han limitado a recoger como suelo no urbanizable de especial protección las zonas de interés territorial para las que se establecía esta clasificación con carácter de norma o de directriz, y a asumir las determinaciones de ordenación recogidas en la normativa de los POTAS para las mismas sin concreción alguna. Es decir, el resultado ha sido una mera traslación a los documentos de adaptación parcial de manchas de protección y de normas que muchas veces carecen del grado de concreción necesario para poder ser aplicadas.

Se tiene, por tanto, que, si bien la adaptación parcial a la LOUA de los planes generales municipales ha permitido tener una visión de conjunto del planeamiento general vigente en los distintos municipios, ha ralentizado y, en muchos casos frenado, el disponer de instrumentos de planeamiento redactados de forma coherente a lo establecido en la LOUA y, con ello, a lo establecido en los Planes de Ordenación del Territorio, tanto en el POTAs como en los POTAS.

En la mayoría de los ámbitos analizados, son más numerosos los municipios que cuentan con adaptación parcial a la LOUA de sus instrumentos de planeamiento general, lo que implica, en el mejor de los casos, una “adaptación con minúsculas” a los POTAS, toda vez que estos documentos no contienen las previsiones de estos relativas a las propuestas de nuevos espacios libres, equipamientos, infraestructuras y, en general, las actuaciones que definen y completan la estructura de articulación territorial, ni tampoco complementan y concretan las determinaciones de protección recogidas en los mismos para las zonas de interés territorial.

Con objeto de expresar el grado de adaptación del planeamiento urbanístico a los POTAs, se adjunta una tabla en la que se indica, para los distintos ámbitos analizados, la proporción de municipios con instrumentos de planeamiento general anteriores, la proporción de municipios con instrumentos de planeamiento general anteriores adaptados parcialmente a la LOUA con posterioridad a la entrada en vigor de los POTAs, la proporción de municipios con instrumentos de planeamiento general posteriores a los POTAs²⁷ y la proporción de municipios sin instrumento de planeamiento general.

²⁷ Aunque no se han analizado uno a uno los instrumentos de planeamiento urbanístico general municipal, se puede estimar que los instrumentos de planeamiento aprobados con posterioridad a los POTAs se adaptan a los mismos.

Ámbitos (año de entrada en vigor)	Nº municipios	%PG anteriores al POT	% PG anteriores al POT adaptados parcialmente a la LOUA con posterioridad al POT	% PG posteriores al POT (Nº de municipios)	Sin PG
Centros regionales interiores					
Granada (2000)	32	12,5	28,12	56,25 (18)	3,13
Sevilla (2009)	46	23,9	67,4	8,7 (4)	0,0
Jaén (2014)	15	66,6	26,6	6,8 (1)	0,0
Centros Regionales Litorales					
Bahía de Cádiz* (2004)	5	20	0,0	80 (4)	
Málaga (2009)	13	15,4	61,5	15,4 (2)	7,7
Almería (2012)	9	77,8	0	11,1 (1)	11,1
Campo de Gibraltar (2012)	7	28,6	71,4	0,0 (0)	0,0
Unidades organizadas por redes de ciudades medias litorales					
Poniente de Almería (2002)	9	22,2	44,4	22,2 (2)	11,2
Costa del Sol Occidental (Málaga) (2006)	9	33,3	55,5	11,2 (1)	0,0
Litoral Occidental de Huelva (2006)	7	14,3	57,1	28,6 (2)	0,0
Litoral Oriental- Axarquía (Málaga)(2006)	29	10,3	31,0	13,8 (4)	44,9
Levante de Almería (2009)	11	27,3	72,7	0,0 (0)	0,0
Costa Noroeste de Cadiz (2011)	4	25,0	50,0	25,0 (1)	0,0
La Janda (2011)	7	28,5	71,5	0,0 (0)	0,0
Costa Tropical de Granada (2012)	17	64,7	5,9	0,0 (0)	29,4
Unidades organizadas por redes de ciudades medias interiores					
Doñana (2004)	13	15,4	61,5	23,1 (3)	0,0
Sur de Córdoba (2012)	31	54,8	38,7	0,0 (0)	6,5
Unidades organizadas por centros rurales					
Sierra de Segura (2003)	13	15,4	30,8	15,4 (2)	38,4

Tabla II: situación del planeamiento urbanístico respecto a los POTS. Fuente: elaboración propia

De la tabla se sacan las siguientes conclusiones:

- En casi todos los ámbitos la revisión o redacción ex Novo de instrumentos de planeamiento municipal con posterioridad a los POTS es minoritaria. La única excepción es la Aglomeración Urbana de Granada cuyo POT fue el primero en aprobarse, entró en vigor en el año 2000.
- Los ámbitos con POTS aprobados entre 2006 y 2009, cuentan mayoritariamente con municipios con instrumentos de planeamiento general adaptados parcialmente a la LOUA con posterioridad a la aprobación de los POTS y, por tanto, adaptados parcialmente a los POTS.
- Entre los ámbitos con los POTS más recientes, aprobados entre 2011 y 2014, existen algunos en los que la mayoría de los municipios cuentan con instrumentos de planeamiento general anteriores a los POTS (adaptados o no a la LOUA), como la Aglomeración Urbana de Jaén, la Aglomeración Urbana de Almería, la Costa Tropical de Granada y el Sur de Córdoba, y otros en los que se detecta que los planes municipales han empezado a adaptarse parcialmente a la LOUA con posterioridad a la entrada en vigor de los POTS, como la Costa Noroeste de Cádiz y La Janda.
- Todavía existen ámbitos como la Axarquía Malagueña, la Costa Tropical de Granada y Sierra Segura en Jaén donde existen un número considerable de municipios sin planeamiento.

II.2.4. Jurisprudencia sobre los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional

A continuación, se hará referencia a los temas más recurrentes en las sentencias del Tribunal Supremo (TS) y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) sobre los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

a) Capacidad de los POTAS de establecer zonas de especial protección.

Este tema es resuelto, entre otras, por las STS 261/2016 de 3 de febrero de 2016 (Roj: STS 261/2016 - ECLI:ES:TS:2016:261) en relación al POT del Campo de Gibraltar, la STS 809/2014 de 10 de febrero de 2016 (Roj: STS 404/2016-ECLI:ES:TS:2016:404) en relación al POT de la Aglomeración Urbana de Málaga y la Sentencia del TSJA 3785/2010 de 22 octubre de 2010 (Roj: STSJ AND 6158/2010 - ECLI:ES:TSJAND:2010:6158) sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Axarquía (Málaga).

En las tres se parte del carácter discrecional del planificador que permite, sin incurrir en arbitrariedad, la elección entre diversas alternativas la que mejor sirva al interés general. Se alega que, aunque la doctrina del Tribunal Supremo al respecto se refiere al planeamiento urbanístico, la misma puede hacerse extensiva a la planificación territorial.

Además, se añade que el establecimiento de una zonificación de usos sobre el territorio es uno de los objetos de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional,

según lo recogido en el artículo 11.1.c de la LOTA, y que la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía reconoce expresamente en su artículo 46.1.e) la existencia de suelo no urbanizable de especial protección por *“Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable”*.

Por otra parte, se señala que la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales, afecta de manera directa a intereses claramente supralocales, imbricados especialmente en la materia medioambiental y de ordenación del territorio, que, por lo tanto, pueden y deben ser abordadas por los instrumentos que el ordenamiento contempla como propios de estas materias, los cuales, además, son vinculantes para los planes de ordenación urbanística.

En las tres sentencias se coincide en que lo importante es la motivación de la existencia de valores supralocales en los suelos, no debiendo incurrir el POTAS en arbitrariedad.

En este sentido, la STS 809/2014 de 10 de febrero de 2016 (Roj: STS 404/2016 - ECLI:ES:TS:2016:404) , casa la sentencia del TSJA de 25 de octubre de 2013 (Roj: STSJ AND 15621/2013 - ECLI:ES:TSJAND:2013:15621), en relación al POT de la Aglomeración Urbana de Málaga manteniendo la nulidad los artículos 70 y 71 del POTAUM en el ámbito de dos fincas por considerar que la protección asignada a las mismas no estaba justificada.

b) Posibilidad de incumplimiento de los parámetros de crecimiento recogidos en la norma 45.4 del POTA.

Este tema es tratado por la STS 1129/2016, de 14 de marzo de 2016 (Roj: STS 1129/2016 - ECLI:ES:TS:2016:1129) sobre el POT de la Janda (Cádiz). Este Plan excluía del cómputo a los efectos de la norma 45.4 del POTA las áreas de oportunidad.

El Tribunal Supremo considera que la norma 45.4 es vinculante para los POTAS, según lo recogido en el artículo 21 del POTA, y que, según la referida norma 45, los POTAS pueden establecer criterios específicos para cada ámbito, pero siempre dentro de los límites generales establecidos. Se añade que, el excluir directamente del cómputo las áreas de oportunidad no supone establecer un criterio específico, sino, simplemente, incumplir la norma 45.4 del POTA.

c) Posibilidad de que los POTAS establezcan medidas adicionales de protección con respecto a lo establecido en la legislación sectorial.

La STS 397/2016 de 17 de febrero de 2016 (Roj: STS 397/2016 - ECLI:ES:TS:2016:397) sobre el POT del Levante Almeriense argumenta que el establecer protecciones adicionales del dominio público no supone infringir el principio de reserva de ley recogido en los artículos 131 y 132 de la Constitución Española para planificación económica general

o la regulación de los bienes de dominio público. En este sentido, se razona que hay muchas materias con reserva de ley que tienen incidencia en la ordenación del territorio y que el artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce expresamente la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de planificación territorial. Se añade que, por su carácter transversal, la planificación territorial puede incidir en ámbitos propios de regulación sectorial, siempre y cuando sea respetuosa con las normas por ellas establecidas y se limite a establecer medidas adicionales de protección. En este sentido, el Tribunal considera legítimo el establecimiento por parte del POTLA, sin perjuicio de las protecciones establecidas por la Ley de Costas, de un Corredor Litoral formado por una franja de terrenos de 200 m de latitud tierra adentro del límite interior de la ribera del mar, que incluye los suelos no urbanizables y urbanizables sin instrumento de desarrollo, para los que establece unas determinaciones específicas.

d) Alcance de una modificación sustancial en un plan de ordenación del territorio

La Sentencia STS 261/2016, de 3 de febrero de 2016, (Roj: STS 261/201- ECLI:ES:TS:2016:261) relativa al POT del Campo de Gibraltar, reflexiona sobre lo que se considera modifica sustancial en un POTAS. En ella se establece que a la hora de determinar el carácter sustancial de las modificaciones que sufre el Plan *“(..)* no es a sus eventuales repercusiones sobre los particulares a lo que hay que estar, sino a su grado de afección sobre el modelo territorial escogido por el plan, tal y como tiene reiteradamente establecido nuestra jurisprudencia, esto es, se producen tales alteraciones sustanciales cuando se modifica de manera esencial las líneas y criterios básicos del plan y su propia estructura, quedando por ello afectado el modelo territorial afectado en el mismo, de tal modo que parezca un plan nuevo. (...)” Se añade que *“las dimensiones de la finca de titularidad de la entidad recurrente pueden ser, desde luego, importantes; pero, comparada con el ámbito territorial comprendido dentro del plan, 1.514 km², el dato no resulta determinante. (...)”*

e) Sobre la caducidad del procedimiento para la aprobación de un POTAS por transcurso del plazo establecido en su decreto de formulación para su aprobación definitiva.

Las STS 1527/2012 (Roj: STS 1527/2012 - ECLI:ES:TS:2012:1527) y 1545/2012 (Roj: STS 1545/2012 - ECLI:ES:TS:2012:1545), de 8 de marzo, sobre el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva argumentan que:

*“(..)*La institución de la caducidad del procedimiento administrativo (artículos 43.4 y 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en su versión original, o artículo 44.2 tras su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero) se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2011 (Casación 3214/2008) y de 17 de noviembre de 2010 (Casación 1473 / 2006). Por esa razón y, conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de

ordenación no son los de la caducidad del procedimiento, sino los del silencio administrativo positivo o negativo según los casos.

Esta conclusión se refuerza si se considera la finalidad a la que responde el referido plazo de un año fijado en el Decreto de incoación del expediente, que no es otra que la de apremiar a los distintos órganos responsables de la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio, para que, con su rápida aprobación, los intereses públicos a los que da cobertura dicho Plan se vean satisfechos con prontitud. La anulación del Plan por la mera superación de ese plazo produciría precisamente el resultado contrario al que se pretendió con la fijación del plazo, generando un retraso aún mayor en la satisfacción de esos intereses públicos, lo que no dejaría de ser un absurdo [(Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1992 (Casación 1018/1987) de 14 de octubre de 1996 (Apelación 151/1991) y de 27 de marzo de 1998 Casación 137/1995)].(...)"

f) Sobre la necesidad de una segunda información pública en caso de introducción de modificaciones sustanciales en el documento inicial

La Sentencia del Tribunal Supremo STS 261/2016 de 3 de febrero de 2016 (Roj: STS 261/2016 - ECLI:ES:TS:2016:261) relativa al POT del Campo de Gibraltar, argumenta que *“no es pertinente un nuevo trámite de información pública, toda vez que el derecho de participación ciudadana es de configuración legal, sin que esté previsto en la legislación autonómica dicho trámite, salvo en el supuesto de los planes urbanísticos”*.

g) Anulación de plan subregional por falta del informe sobre evaluación de impacto de género

La Sentencia del Tribunal Supremo STS 4382/2015, de 6 de octubre de 2015, (Roj: STS 4382/2015 ECLI:ES:TS:2015:4382) sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Málaga) concluye el carácter preceptivo del informe de Evaluación de Impacto de Género, dada la naturaleza reglamentaria de los planes de ordenación del territorio y la importancia que da la jurisprudencia consolidada a respetar el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de los reglamentos: *« Es, pues, el procedimiento un importante límite al ejercicio de la potestad reglamentaria -de planeamiento, en lo que ahora importa- establecido precisamente para asegurar “la legalidad, acierto y oportunidad” de las disposiciones generales - artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo -. Esta intensificación de la importancia del requisito procedimental se justifica porque los Reglamentos -aquí los Planes- se integran en el Ordenamiento jurídico, con virtualidad por tanto para determinar una conformación general de la convivencia mediante la pluralidad de sus aplicaciones»*.

Se argumenta que *“(...) la aprobación del Plan de Ordenación en cuestión por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, tuvo lugar cuando la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, había establecido, en su artículo 139.1, que todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo*

de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objeto de igualdad por razón de género, y, a tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas, precepto desarrollado por el Decreto del propio Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 93/2004, de 9 de marzo, cuyo artículo 2 establece que el cumplimiento de lo dispuesto en la presente norma afectará a todos los proyectos de ley y reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno(..).”

II.3. EL PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL (PPCLA)

II.3.1. La Génesis del Plan

El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) se aprobó por Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del Consejo de Gobierno y se publicó en el BOJA nº 139 de 20/07/2015, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

La figura del Plan de Protección del Corredor Litoral es introducida en el sistema de instrumentos de ordenación del territorio en el año 2.012 por modificación de la LOTA por el Decreto-ley . Su objeto, tal y como se define en el referido Decreto, “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.”

Esta figura se incardina en el sistema de instrumentos de ordenación del territorio situándose en un nivel de jerarquía inferior al POTA, vinculando a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, a los planes con incidencia en la ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico.

La necesidad de esta nueva figura de planificación territorial se justifica en exposición de motivos del Decreto-Ley 5/2012:

“(...) Andalucía cuenta con casi 1.000 kilómetros de costas, de características morfológicas diversas, en las que se alternan espacios muy antropizados con otros que mantienen sus condiciones naturales, si bien estos últimos han disminuido considerablemente en las últimas décadas. El progresivo proceso de ocupación del suelo por la urbanización, las infraestructuras y las actividades económicas ha conllevado, en algunos casos, la pérdida de ecosistemas valiosos, el deterioro del paisaje y el incremento de la carga contaminante vertida al litoral, entre otros efectos.

Actualmente en los ámbitos territoriales del litoral, que ocupan un 15% de la superficie de Andalucía, se asienta el 40% de la población, un porcentaje que se ha duplicado en las dos últimas décadas. Este proceso de transformación del suelo se ha producido en detrimento, sobre todo, de las superficies forestales y naturales e incide además en la pérdida de identidad de la base territorial que sustenta a las actividades económicas estratégicas para Andalucía.

Esta problemática, común a otras zonas litorales del territorio español, ha dado lugar a que en la franja de los primeros 500 metros se haya construido casi el 40% de su territorio frente al 7% de hace 5 décadas. Y si bien la crisis económica ha frenado el proceso de urbanización, ello no se ha reflejado aún en los modelos urbanísticos de los planeamientos municipales, que responden, en su mayoría, a expectativas justificadas por demandas exógenas propias de otra situación socioeconómica. Ello implica que, en las zonas próximas a la costa, a veces con valores ambientales o paisajísticos reconocidos como valiosos por la sociedad actual, existan importantes superficies de suelo urbanizable, en muchos casos sin integración alguna con los núcleos urbanos existentes, que deben jugar un papel relevante en la protección y revalorización del frente litoral. (...)”.

Se pone de manifiesto la transformación salvaje que ha sufrido en los últimos 20 años la primera franja de la Costa Andaluza y cómo en esta franja se concentran todavía importantes superficies de suelo urbanizable clasificadas por el planeamiento municipal, lo que supone una capacidad latente de seguir transformando la costa que hasta ahora sólo ha sido frenada por la crisis económica.

Se añade que:

(...) Sin embargo, el espacio costero como sistema interdependiente, precisa de un enfoque unitario e integrador que permita encauzar las dinámicas de crecimiento urbanístico que tienen un alcance supramunicipal e incluso regional, pues sobre la calidad ambiental y paisajísticas del litoral se sustenta una parte muy importante de la competitividad de los destinos turísticos de Andalucía. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional han establecido criterios al planeamiento urbanístico para la ordenación de los municipios costeros, pero se precisa un instrumento específico de protección que aborde el corredor litoral en su integridad a la escala adecuada, a fin de servir de orientación a los planes municipales en su ordenación detallada. (...)”.

Se fija como ámbito del plan los primeros 500 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar²⁸ y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero. Se subraya que, pese a que toda la franja litoral está ordenada por distintos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, es necesario dar un enfoque unitario a la protección de la primera franja costera y preservar de la urbanización los espacios no construidos que no sean necesarios para el crecimiento de los núcleos, toda vez que, con independencia de tener unos determinados valores ambientales y paisajísticos, por el mero hecho de estar en la primera línea de costa ya tienen un valor relevante.

Aquí radica la diferencia más relevante entre el Plan de Protección del Corredor Litoral (PPCLA) y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional (POTAS) aprobados; mientras que los segundos aceptan la clasificación urbanística recogida en

²⁸ Coincide con la Zona de Influencia del Litoral definida en el artículo 30 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

el planeamiento municipal, el primero va a entrar a valorar la clasificación del suelo en su ámbito de actuación y va a proteger y, por tanto, impedir el desarrollo de aquellos suelos que considere relevantes para la protección del litoral, toda vez que de los 62 municipios costeros, solo 10 se encuentran adaptados al POTA y presentan modelos de crecimiento compatibles con los criterios de sostenibilidad de éste.

En este sentido, en el Decreto-Ley 5/2012 se establecieron una serie de cautelas²⁹ para impedir que el desarrollo de suelos ya clasificados durante la tramitación del PPCLA mermara la capacidad protectora del mismo.

Estas cautelas consistieron en suspender durante un período máximo de dos años la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable en los ámbitos que incluyan terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar. Se aplicaron, hasta la información pública, a todos los sectores que cumplían estos requisitos, a partir de la referida información pública, la suspensión sólo se mantuvo en los sectores afectados por las determinaciones de dicho Plan identificados expresamente en el documento sometido a dicho trámite.

Por otra parte, y en relación con lo anterior, en el Decreto-Ley 5/2012 también se establecen medidas de adecuación del planeamiento urbanístico al POTA. Estas medidas consistieron en establecer que:

“(...)1. Los municipios que a la entrada en vigor del presente Decreto Ley no hayan adaptado su planeamiento general a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a los criterios para su desarrollo, deberán hacerlo mediante la revisión de dicho planeamiento en el plazo establecido en el respectivo instrumento de planeamiento general a la entrada en vigor de este Decreto-Ley o, si éste no lo estableciera, en el plazo máximo de ocho años desde su aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo.

Habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se haya aprobado la revisión, la Consejería competente en materia de urbanismo, previo requerimiento al municipio correspondiente, podrá sustituir la inactividad municipal conforme a lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

²⁹ Contra los artículos 2 y 3 del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, en los que se establecen, respectivamente cautelas para impedir el desarrollo de suelos ya clasificados durante la tramitación del PPCL que pudieran afectar a los objetivos de éste, y medidas para adecuación del planeamiento urbanístico al POTA, se ha planteado conflicto en defensa de la autonomía local por parte de las Diputaciones de Almería, Granada, Cádiz y Málaga. En relación al mismo ha recaído Sentencia del tribunal Constitucional de 18 de febrero de 2016 en la que se inadmite el conflicto a la autonomía local planteado por falta de legitimación de las Diputaciones Provinciales.

2. Transcurrido el plazo de revisión sin que ésta se haya aprobado, no se podrán tramitar instrumentos de planeamiento de desarrollo que supongan para el municipio un crecimiento superior a los límites establecidos en la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y en los criterios para su desarrollo. (...)” .

II.3.2 La elaboración del PPCLA

En el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, se estableció un plazo máximo de dos años para la aprobación del PPCLA desde la publicación del mismo, debiendo someterse a información pública, durante dos meses como mínimo, en un plazo de seis meses desde su acuerdo de formulación. Se recogía la posibilidad de ampliar el plazo máximo de aprobación por acuerdo del Consejo de Gobierno, sin afectar al plazo máximo de dos años de suspensión de la aprobación de planes parciales y planes de sectorización.

Se acuerda su formulación por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2013.

Se somete a información pública por Orden de 24 de julio de 2013.

Por Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, se modifica el Decreto-Ley 5/2012, ampliando el plazo para la aprobación del PPCL a dos años y seis meses, así como el plazo de suspensión de los planes parciales y planes de sectorización a dos años y seis meses³⁰. Esta modificación se justificó por el elevado número de alegaciones presentado durante la información pública (3.547) y por la elevada participación pública, tanto de las organizaciones empresariales, sindicales y ecologistas, como de los grupos profesionales y centros universitarios, formulando propuestas y alternativas de gran importancia

Finalmente, se aprueba por Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del Consejo de Gobierno y se publica en el BOJA nº 139 de 20/07/2015, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. En dicho Decreto se acuerda dar cuenta de la aprobación del mismo al Parlamento de Andalucía.

II.3.3 Documentación del PPCLA

Consta de la siguiente documentación:

- **Memoria informativa:** diagnóstico de la situación física, ambiental, productiva y del proceso de ocupación de la franja litoral.
- **Fichas de información:** conjunto de fichas de información-diagnóstico de suelo no urbanizable - Fichas información-diagnóstico de suelo no urbanizable y de suelo urbanizable.

³⁰ Aunque en la disposición final primera del Decreto-Ley 5/2012 se establecía la posibilidad de ampliar el plazo para la aprobación del PPCL, la necesidad de ampliar la suspensión de la aprobación de planes parciales y planes de sectorización motivó la innovación del Decreto-Ley 5/2012 por el Decreto-Ley 15/2014.

- **Memoria de Ordenación:** donde se recogen de los criterios y contenidos sustantivos del Plan y se describen y justifican las propuestas para cada tramo.
- **Planos de ordenación:** 103 hojas a escala 1:30.000 que definen el ámbito del Plan y la delimitación de las zonas adscritas a las diferentes categorías de protección reguladas en esta Normativa.
- **Memoria Económica,** justifica la ausencia de actuaciones inversoras derivadas de las determinaciones de protección, sin perjuicio de los instrumentos de ordenación y mejora ambiental de la franja costera previstos en el Plan.
- **Normativa:** conjunto de determinaciones de protección del Plan, está formada por 16 artículos.

Se establece el siguiente orden de prevalencia, en caso de imprecisión o contradicción entre los distintos documentos del Plan:

- Normativa.
- Memoria de ordenación.
- Plano de Ordenación.
- Memoria Informativa y Fichas de Información.

IDENTIFICACIÓN AL-02 - ANEXA AL-02/07	MUNICIPIOS ADRA
<p>PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PONENTE ALMERIENSE (2002) MODIFICACIÓN (2008)</p>	
<p>PLANEAMIENTO TERRITORIAL</p>	<p>-Espacio libre litoral (equivalente a corredor litoral) instrumentos de interés ecológico y recreativo: Remolc de Guainos nº 12 y Guainos Bajos – La Alcazaba nº 14</p>
<p>PLANEAMIENTO GENERAL</p>	<p>FIGURA 02/05/1996 (NNSS)</p>
	<p>ADAPTADO POTA No</p>
	<p>ADAPTADO LOAL No</p>
<p>DELIMITACIÓN</p>	<p>Clasificación Suelo no urbanizable rústico</p>
<p>USOS Y EDIFICACIONES EXISTENTES</p>	<p>Franja de terreno situada al pie de la Sierra del Calar que se extiende entre el núcleo de Guainos al oeste, y el de Adra, al este. El límite sur viene dado por la línea de dominio público marítimo-terrestre y el norte por la línea anterior del Plan. En este tramo se incluyen los asentamientos de El Lanco de la Virgen, El Toril, y La Fuente del Abogado, El Toril-La Fuente del Abogado. El acceso al ámbito se realiza a través de la N-340 y la A-7.</p>
<p>VALORES PAISAJÍSTICOS, AMBIENTALES Y TERRITORIALES</p>	<p>Los usos agrícolas, fundamentalmente cultivos bajo plástico y las edificaciones vinculadas a estos (deltas, almocenes), son predominantes en el ámbito, rodeados por pendientes más suaves que las del entorno serrano. Los usos urbanos se localizan en los asentamientos mencionados de El Lanco de la Virgen, El Toril y La Fuente del Abogado, clasificados como suelo urbano por el planeamiento general a pesar de su escasa significación. Dos infraestructuras viarias la N-340 y la A-7, atraviesan el ámbito en dirección este-oeste. Por la costa discurre la Colada de AbuAl, que se une a la Colada de la Lanchaca al oeste del núcleo de Adra.</p>
<p>AFECCIONES SECTORIALES</p>	<p>El frente costero entre El Lanco y Adra está formado por una playa continua dotada de buena accesibilidad y características adecuadas para el uso recreativo y balneario.</p>
<p>IMPACTOS ACTUALES Y PREVISIBLES EN EL MEDIO</p>	<p>- Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas: Sevidamientos del dominio público marítimo-terrestre. - Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Fecuarías: Colada de AbuAl, Colada de la Lanchaca - Ley 2/1988, de 23 de Julio, de Carreteras: Autovía A-7, N-340. - Ley 8/2001, de 8 de Julio, de Carreteras de Andalucía: Carretera AL-6301.</p>
<p>DIAGNÓSTICO</p>	<p>Desgajado del paisaje por los invernaderos que ocupan casi todo el ámbito e incluso llegan a la ribera del mar. La presión agrícola y urbanística puede continuar aumentando en el futuro.</p> <p>La franja de terreno comprendida entre el núcleo de Guainos Bajos y el de Adra, por la que discurren la N-340 y la A-7 está ocupada en su mayor parte por invernaderos, pero la riqueza geomorfológica y arqueológica de los terrenos colindantes por el norte, y la presencia de comunidades de vegetación y matras en las ramblas que bajan de la sierra, se convierten en valores destacados a mantener e incluso fomentar mediante el aprovechamiento de estos cauces para la creación de rutas recreativas que concilien el interior del espacio protegido. Asimismo, estos suelos representan una oportunidad para evitar la conurbación del frente litoral.</p>

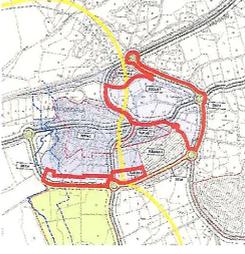
AL-02 GUAINOS BAJOS-ADRA

Ficha de información-diagnóstico del suelo no urbanizable. Fuente PPCLA.

MUNICIPIO	ISLA CRISTINA	
AREA	SUBLE S7 LA REDONDELA	
POT	Liberal Occidental de Huelva (2006)	
PLANAMIENTO GENERAL	FECHA	21/03/2013 (PDUU)
	ADAPTADO POT	SI
	ADAPTADO LOUA	SI
	SUPERFICIE	1.82.005 m ²
	CLASIFICACION	Suelo urbanizable sectorizado
	USO GLOBAL	Residencial
DETERMINACIONES	DENSIDAD	24,19 viv./Ha (359 viviendas)
	EDIFICABILIDAD	0,48 m ² /m ² s
	PLAN PARCIAL	Primer cuatrimo
INSTRUMENTOS DE DESARROLLO Y EJECUCION	P. URBANIZACION	-
	P. COMPENSACION	-
DELIMITACION	El sector se discontinua y tiene dos áreas diferenciadas. La principal se encuentra ubicada al noroeste del núcleo de La Redondela, del que se separa por la calle de la Estación (HU-3406). Linda al norte con suelo urbanizable no sectorizado y no urbanizable; al este con suelo no urbanizable; al sur con el sector urbanizable ordenado (SUBE O) y al oeste con el núcleo urbano. La segunda área es una parcela franja que sella el borde sur del núcleo con una ronda urbana que enlaza con la carretera HU-3300.	
USOS Y EDIFICACIONES EXISTENTES	Los terrenos son colindantes con el núcleo urbano consolidado y actualmente tienen uso agrícola de secano. En el sector existen restos de antiguas edificaciones agropecuarias, y en el sector norte existe zona hacia agricultura.	
VALORES PARASITICOS Y AMBIENTALES	Los terrenos conforman una bolsa de suelo con una agrolite situada en la periferia del núcleo urbano consolidado, en un medio muy arborizado que carece de valores paisajísticos y ambientales relevantes.	
AFECCIONES SECTORIALES	La zona más occidental del sector se encuentra incluida en la franja de 500 metros desde el DPM. El sector se extiende por la carretera HU-3300 que bordea el núcleo urbano de La Redondela que enlaza la carretera autonómica A-9554 con la nacional N-431. La zona sur del sector está afectada por la delimitación de las zonas hundibles determinadas en el Estudio Hidrológico del Liberal Occidental de Huelva.	
IMPACTOS ACTUALES Y PREVISIBLES EN EL MEDIO	Dadas las características físicas y naturales del sector, su situación en contigüidad con el núcleo urbano y su limitada afección por la zona de influencia del DPM, el impacto previsible de su desarrollo urbanístico en el medio es bajo.	
DIAGNOSTICO	La mayor parte del núcleo urbano consolidado de La Redondela se encuentra incluido en la franja de 500 metros desde el destino del dominio público marítimo terrestre. El sector se sitúa en la zona de crecimiento natural del núcleo urbano, al este del suelo urbano consolidado, y ocupa en su mayor parte terrenos exteriores a la franja de 500 metros desde el destino del DPM.	



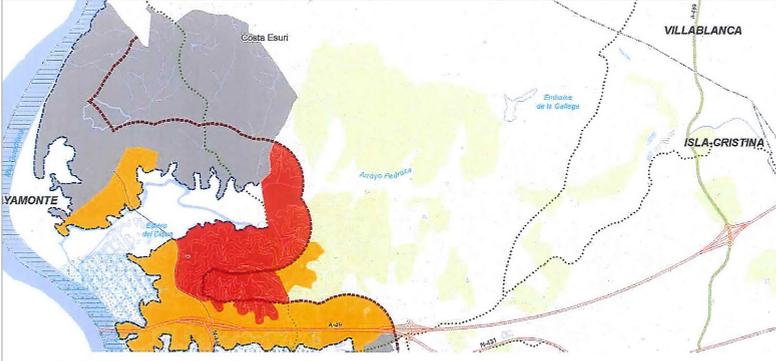




HOJA N° 004

- SUI Suelo urbano
- SUIB Suelo urbanizable sectorizado
- SUIO Suelo urbanizable ordenado
- SUIUB Suelo urbanizable no sectorizado
- Suelo no urbanizable sin protección territorial/ambiental
- Protección Territorial (POTs)
- Zonas inundables
- Límite Franja de 500 m desde DPM
- Dominio Público Marítimo Terrestre
- Límite términos municipales

Ficha de información-diagnóstico del suelo urbanizable. Fuente PPCLA.




VILLABLANCA

ISLA CRISTINA

YAMONTE

Costa Esuri

Arroyo Pedraza

Embalse de la Gallega

Arroyo

N-431




- SUI Suelo urbano
- SUIB Suelo urbanizable sectorizado
- SUIO Suelo urbanizable ordenado
- SUIUB Suelo urbanizable no sectorizado
- Suelo no urbanizable sin protección territorial/ambiental
- Protección Territorial (POTs)
- Zonas inundables
- Límite Franja de 500 m desde DPM
- Dominio Público Marítimo Terrestre
- Límite términos municipales

PROTECCIÓN AMBIENTAL (PA)

- Espacios Naturales Protegidos
- Montes de Dominio Público
- Red Natura 2000
- Vías pecuarias

PROTECCIÓN TERRITORIAL (PT)

- PT1
- PT2

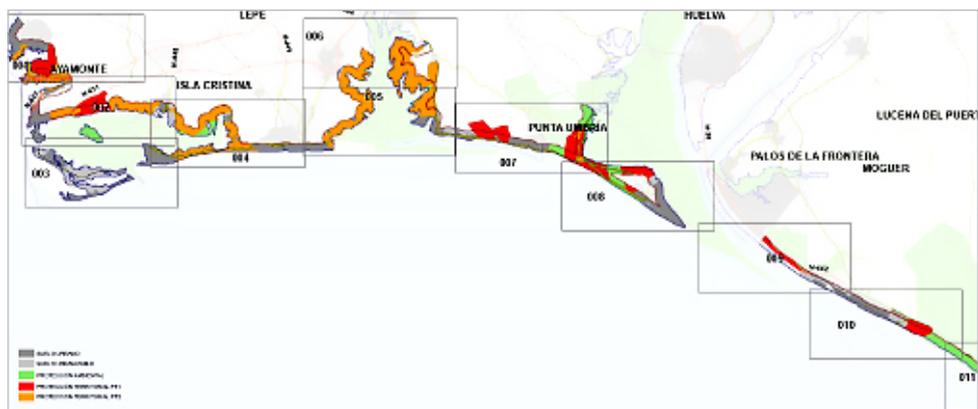
ORTOFOTO

- Suelo Urbano
- Suelo Urbanizable Ordenado/Sectorizado
- Suelo Urbanizable No Sectorizado

CONSEJO REGULADOR DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCÍA

Hoja nº 001 del Plano de Ordenación. Fuente PPCLA.



Plano de Ordenación: esquemas de hojas de la provincia de Huelva. Fuente PPCLA.

II.3.4. Determinaciones del PPCLA

Las determinaciones del Plan se ajustan a lo establecido en el artículo 21 de la LOTA, dividiéndose en normas, directrices y recomendaciones.

En él se establece expresamente que las normas prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los POTAS, las de los PIOTs y las de los instrumentos de planeamiento urbanístico general.

No obstante, en relación a las determinaciones de los POTAS aprobados, se establece que permanecerán vigentes en el ámbito del Plan siempre que no contradigan las establecidas por éste, y prevalecerán en los casos que resulten más restrictivas que las derivadas del régimen de protección establecido por este Plan.

Sin perjuicio de lo anterior, se recoge expresamente el sometimiento del Plan al ordenamiento jurídico vigente. En este sentido, en su Decreto de aprobación definitiva se recuerda la prevalencia de los PORN cuyo ámbito de aplicación coincida total o parcialmente con el PPCLA, conforme a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la LOTA, las determinaciones del PPCLA se refieren a los siguientes aspectos:

- Ámbito del PPCLA.
- Zonas de protección.
- Régimen de protección aplicable a cada una de las zonas de protección,
- Ordenación de la franja costera, conjunto de determinaciones dirigidas al planeamiento urbanístico de los municipios litorales.

3.4.1. Ámbito del PPCLA

Según se define en el artículo 3 de su normativa con carácter de norma de aplicación directa y se grafía en sus planos de ordenación, el ámbito del Plan está integrado por:

“a) El territorio de los términos municipales incluidos en el Anexo I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, comprendido en la franja de 500 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde la línea que determina el dominio público marítimo-terrestre en todo el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En las zonas contiguas a los ríos se incluyen los terrenos próximos a la desembocadura identificados expresamente en el Plano de Ordenación.

b) Los ámbitos exteriores a la franja mencionada incluidos como zonas de protección territorial por considerarse necesarios para completar el ecosistema costero, bien por tratarse de terrenos colindantes a suelos protegidos por la planificación territorial, o por constituir ámbitos de características fisiográficas homogéneas. En estos casos el límite del ámbito del Plan se define con referencia a elementos físicos o jurídicos identificables, tales como caminos, vías pecuarias, carreteras, autovías o límites parcelarios.”

Se establece que, en caso de reducción del dominio público por modificación del deslinde, la zona afectada se incorporará al ámbito y se le asignará el mismo régimen de protección que a los terrenos colindantes. Por otra parte, en caso ampliación del dominio público, se establece la necesidad de tramitar una modificación del PPCLA con objeto de ajustar el ámbito y establecer el régimen de protección que corresponde, en su caso, a los terrenos incorporados.

3.4.2. Zonas de protección

Se establece que e incluyen en las zonas de protección *los ámbitos delimitados en el Plano de Ordenación en razón a sus valores ambientales, paisajísticos, existencia de riesgos naturales o aquellos que por su posición cumplen funciones territoriales y quedan excluidos del proceso de urbanización.*

Se distinguen, con carácter de norma de aplicación directa, tres categorías de protección:

- a) Zonas litorales de Protección Ambiental (Código en plano PA).
- b) Zonas litorales de Protección Territorial 1 (Código en plano PT1).
- c) Zonas litorales de Protección Territorial 2 (Código en plano PT2).

Para cada una de las zonas de protección territorial se establecen con carácter de norma de aplicación directa los terrenos que incluye, así como los ámbitos de suelo urbanizable clasificados a los que se asigna esta protección.

En este sentido, cabe señalar que en la memoria de ordenación del Plan se justifica con una ficha explicativa los motivos por los que se le asigna una protección a cada uno de los sec-

tores y ámbitos de suelo urbanizable afectados por las determinaciones del Plan. A continuación de adjunta a modo de ejemplo las fichas correspondientes a tres de estos ámbitos:

AL-S10	Carboneras	ST-1 EL ALGARROBICO	SUO	R/Tu	16,20	250
<p>JUSTIFICACIÓN: El sector se encuentra incluido en el ámbito del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y con la protección que le otorgaba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de 1994, es decir como "espacio protegido no urbanizable". Los terrenos están caracterizados por una cubierta de matorral estepario y espartizal, salvo en los terrenos ocupados por el hotel afectado por procedimiento judicial, y por estar compartimentado por una red de drenaje abarrancada. El sector posee numerosos valores ambientales y paisajísticos, que comparte con el sector ST-2, entre los que destacan la presencia de cinco Hábitats de Interés Comunitario, dos de ellos prioritarios (5220, 5330, 6220, 2260 y 1430) y de especies de fauna (<i>Hieracetus fasciatus</i>) y flora (<i>Cistanche phelypaea</i>, endémica en el sureste Península Ibérica, y <i>Lycium intricatum</i>) amenazada.</p> <p>Destaca la franja litoral colindante donde existe un campo de dunas embrionario con vegetación asociada y una playa arenosa y que presenta una fragilidad paisajística alta. La cuenca hidrográfica en la que se ubica el sector (río Alías) presenta un índice de torrencialidad elevado.</p> <p>Este sector, desvinculado de la estructura urbana del municipio, desde el punto de vista funcional, debe entenderse y tratarse en conjunto con los sectores ST1 y ST3, los cuales funcionan como unidad ambiental en cuanto a procesos y ecosistemas. Estos tres sectores, además cumplen una función como corredor ecológico transversal conectando la sierra con el litoral y longitudinal conectando el litoral oriental almeriense.</p>						
<p>RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección ambiental (PA)</p>						

CA-S12	Tarifa	SUS LI02 Valdevaqueros	SUO	Tu/R	74,13	350
<p>JUSTIFICACIÓN: El sector se enmarca en la ensenada de Valdevaqueros, contexto de elevado valor ambiental y paisajístico, lindando con los dos grandes espacios naturales del Estrecho (PN Alcornocales y Estrecho). Sus principales valores se asocian a la ribera del mar (playa y dunas), canal y zona mareal del río del Valle, los cursos de agua y riberas de la garganta de San Francisco y de las Piñas, los cuales definen una de las principales referencias en el paisaje y canalizan los flujos ecológicos sierra-mar. Alberga Hábitats de Interés comunitario (9200, 5330 y 6220, estos últimos en el recorrido de la Cañada Real Tarifa-Medina Sidonia). Por otro lado, el LIC Bunker del Tufillo presenta la concentración de dos especies protegidas de murciélagos: el <i>Myotis Blythii</i> y el <i>Rhinolophus Ferrumequinum</i> ratonero mediano y grande de herradura, respectivamente, catalogados como especies "vulnerables a la extinción". Así mismo, la playa y el cordón dunar están incluidos en el Inventario Andalúz de Georrecurso (Dunas de Punta Paloma y Valdevaqueros). Todo el conjunto se enmarca en el escenario paisajístico de la ensenada de Valdevaqueros, ámbito de gran naturalidad y calidad paisajística así como de elevada fragilidad visual.</p> <p>Los valores naturales y paisajísticos del ámbito, así como su localización estratégica libre de procesos de urbanización y entre espacios naturales protegidos, y en las rutas del Estrecho, justifican la necesidad de preservarlo de desarrollos urbanísticos con el máximo nivel protección (T1), a fin de evitar la transformación de un medio natural que afectaría negativamente al mantenimiento de dichos valores e impediría la conectividad ecológica.</p>						
<p>RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El ámbito se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 1 (PT1)</p>						

Nº	Municipio	Denominación	Clasificación	USO	Superficie (has)	Nº viviendas
MA-S2	Estepona	SURS-C7 Playa Guadalmanza	SUS	R	9,42	321
<p>JUSTIFICACIÓN: El río Guadalmanza constituye uno de los principales ejes fluviales de la Costa del Sol, y su desembocadura una zona húmeda con elevada diversidad y con valores ambientales y paisajísticos destacados. La lámina de agua del río y su margen derecha constituyen un Hábitat de Interés Comunitario (<i>Galerías y matorrales ribereños termomediterráneos</i>), compuesto por un cordón lineal de eucaliptos, sauces, adelfas, cañas y juncáceas, que se prolonga hasta la playa. Así mismo, las laderas alojan rezumes de aguas freáticas y subálveas que posibilitan un notable desarrollo de los cañaverales y zarzas, preferentemente en las terrazas agrícolas y zonas de vaguada.</p> <p>El sector, conjuntamente con los espacios libres propuestos en la margen opuesta del río Guadalmanza, constituye un espacio de singularidad ambiental y paisajística que permite generar una ruptura visual en el continuo urbano consolidado de la mayor parte de la Costa del Sol Occidental y potenciar la conectividad ecológica entre el litoral y el interior.</p>						
<p>RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2)</p>						

a) Zonas litorales de Protección Ambiental (Código en plano PA)

Se incluyen los suelos pertenecientes a los Espacios Naturales Protegidos, los montes de dominio público, los espacios de la Red Natura 2000, las vías pecuarias y el dominio público hidráulico, delimitados conforme a la legislación e instrumentos de planificación correspondientes.

En particular, quedan incluidos en esta zona los siguientes sectores de suelo urbanizable, ubicados en el Parque Natural de Cabo de Gata–Níjar y protegidos por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales vigente:

Código Plano	Provincia	Municipio	Ámbito de planteamiento
AL-S7	Almería	Níjar	SAU-FA-1 La Fabriquilla
AL-S9	Almería	Carboneras	SUS-ST-2 El Camillar
AL-S10	Almería	Carboneras	SUO-ST-1 El Algarrobico

b) Zonas litorales de Protección Territorial 1 (Código en plano PT1)

Se incluyen en esta zona los suelos que poseen algunas de las siguientes características:

- Suelos con valores naturales o paisajísticos de interés colindantes con el Dominio Público Marítimo Terrestre o con zonas litorales de Protección Ambiental.
- Suelos que permiten la conexión de la costa con los espacios naturales protegidos del interior.

En particular, quedan incluidos en esta zona de protección territorial los siguientes ámbitos de suelo urbanizable completos delimitados por el planeamiento vigente:

Código Plano	Provincia	Municipio	Ámbito de planteamiento
CA-S7	Cádiz	Conil	SUS SLN2 Rosam Puerto 2
CA-S8	Cádiz	Conil	SUS SLN1 Rosam Puerto 2
CA-S10	Cádiz	Barbate	SUS CM5 Caños de Meca
CA-S12	Cádiz	Tarifa	SUS LI 02 Valdevaqueros
CA-S13	Cádiz	Tarifa	SUNP 01 UUI1 Las Piñas
CA-S14	Cádiz	Tarifa	SUS LI 01 Torre La Peña
CA-S15	Cádiz	Tarifa	SUO LI o1 (Sup1 SL3) Los Lances
CA-S16	Cádiz	Tarifa	SUNS 02 - UUI2 Pedro Valiente
CA-S18	Cádiz	San Roque	SUS 001 - GL
GR-S5	Granada	Almuñecar	SUNS- 01 Barranco de Enmedio
GR-S6	Granada	Salobreña	SUE TR L1 Laderas
AL-S8	Almería	Carboneras	SUO ST3 El Cañar
AL-S11	Almería	Mojacar	SUS 2

Se incluyen, además, parcialmente (la parte grafiada en los planos de ordenación) los siguientes sectores:

Código Plano	Provincia	Municipio	Ámbito de planteamiento
HU-S7	Huelva	Moguer	SUS 5 Las Hiuesas
AL-S13	Almería	Cuevas de Almanzora	SUS- CP-1

c) Zonas litorales de Protección Territorial 2 (Código en plano PT2)

Se incluyen en estas zonas los suelos que poseen alguna de las siguientes características:

- Suelos con valores naturales o paisajísticos dignos de protección en los que existen edificaciones, construcciones o instalaciones construidas al margen de la legalidad o que se encuentran en situación de fuera de ordenación.
- Suelos que facilitan la conectividad de la costa con el interior.
- Suelos libres de edificación que cumplen funciones territoriales específicas, de impedir la conurbación entre núcleos urbanos o contribuir a mejorar la calidad ambiental y urbana en espacios costeros muy urbanizados.
- Suelos de transición entre los suelos urbanizados, la costa y las zonas con valores naturales.
- Suelos sometidos a riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.

En particular, quedan incluidos en esta zona los siguientes ámbitos completos de suelo urbanizable delimitados por el planeamiento vigente:

Código Plano	Provincia	Municipio	Ámbito de planteamiento
HU-S1	Cádiz	Lepe	SUS Antilla Este
HU-S2	Cádiz	Lepe	SUS La Vera 5
HU-S3	Cádiz	Lepe	SUS La Bella Sur
HU-S4	Cádiz	Lepe	SUS La Bella, Centro hípico
HU-S5	Cádiz	Cartaya	SUS-C3 Ribera de Cartaya
HU-S6	Cádiz	Cartaya	SUS-M1
CA-S1	Cádiz	Sanlúcar Barrameda	SUNP-BO-2 Bonanza
CA-S3	Cádiz	Chipiona	SUS AR S3 Camarón
CA-S17	Cádiz	La Línea	SUNS 14-C-02 Los Charcones
CA-S19	Cádiz	San Roque	SUS 03 - TG
CA-S20	Cádiz	San Roque	SUS 04 - TG
MA-S1	Málaga	Manilva	SUS CH-U-3 Loma del Rey
MA-S2	Málaga	Estepona	SUNS-C7 Playa Guadalmanza
MA-S3	Málaga	Vélez-Málaga	SUNS A2 Valle de Niza I
MA-S4	Málaga	Vélez-Málaga	SUNS A2 Valle de Niza II
MA-S5	Málaga	Vélez-Málaga	SUNS A3-S2 Torre Jaral II
MA-S6	Málaga	Vélez-Málaga	SUNS A2 Arroyo El Cabo
MA-S7	Málaga	Vélez-Málaga	SUNS A3 El Pinto
MA-S9	Málaga	Vélez-Málaga	SUNS L2 Loma Juanelo II
MA-S10	Málaga	Vélez-Málaga	SUNS L1 Loma Juanelo III
GR-S3	Granada	Almuñecar	SUNS- 09 Las Tejas
GR-S4	Granada	Almuñecar	SUNS- 02 Barranco Cabría
GR-S7	Granada	Motril	SUS-TOR-3 Torrenueva Playa Oeste
GR-S8	Granada	Albuñol	SAU-1
AL-S1	Almería	Adra	SUS S-2-AZ
AL-S2	Almería	Adra	SUS S-2-AZ
AL-S3	Almería	Roquetas de Mar	Z-SOL-05
AL-S4	Almería	Roquetas de Mar	SURNS-EI Solanillo+SG Adscritos
AL-S6	Almería	Almería	SUNP-TOY-02 El Toyo 2
AL-S12	Almería	Cuevas de Almanzora	SUS VI-1

Se incluyen, además, parcialmente (la parte grafiada en los planos de ordenación) los siguientes sectores:

Código plano	Provincia	Municipio	Ámbito de planeamiento
CA-52	Cádiz	Sanlúcar Barrameda	SUNP-JA-3
CA-54	Cádiz	Rota	SUNS AR6-SUNP-AD Agua Dulce
CA-S5	Cádiz	Puerto Real	SUNS Villanueva Norte
CA-S6	Cádiz	San Fernando	SUNS 02 Camposoto
CA-S9	Cádiz	Vejer de la Frontera	SUS-5 El Palmar
CA-S11	Cádiz	Barbate	SUS CM4-El Faro
MA-S8	Málaga	Velez Málaga	SUNS A4 La Sierresuela
GR-S1	Granada	Almuñecar	SUS-MP. 98
GR-S2	Granada	Almuñecar	SUS-06 La Herradura
AL-S5	Almería	Roquetas	SURNS Las Marinas + SG Adscritos

3.4.3 Régimen de protección

a) Zonas litorales de Protección Ambiental

Se establece con carácter de directriz que el planeamiento urbanístico general establecerá la clasificación del suelo y el régimen de usos acuerdo con la normativa e instrumentos de planificación que les sean de aplicación y la normativa de este Plan.

No obstante, se establecen normas cautelares de aplicación directa para los montes públicos y los espacios de la Red Natura 2000 que carezcan de instrumento de planificación ambiental. Así, se recoge que les serán de aplicación, además de su normativa específica, el régimen de usos correspondiente a las Zonas Litorales de Protección Territorial que en cada caso se establecen en el Plano de Ordenación.

b) Zonas litorales de Protección Territorial 1

Se establece con carácter de norma de aplicación directa su preservación por parte del planeamiento urbanístico mediante su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección y que se establecerán las medidas necesarias para el mantenimiento de los recursos naturales existentes, de acuerdo con las determinaciones establecidas en este Plan.

Se regula, también con carácter de norma los usos prohibidos en estas zonas. Estos son los siguientes:

- La construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones e instalaciones, excepto las vinculadas directamente a la conservación y al mantenimiento de los valores naturales, o a las actividades recreativas o educativas asociadas a los mismos, así como las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios públicos que, ineludiblemente, deban localizarse en esta zona.
- Cualquier actuación que pueda alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, en relación con su magnitud, visibilidad y dificultad de integración en el entorno, o que pueda inducir riesgos graves de erosión, salvo las infraestructuras e instalaciones sujetas a instrumentos de control y prevención ambiental que hayan integrado las correspondientes medidas de restauración e integración paisajísticas.
- Los movimientos de tierra que alteren el perfil del terreno, excepto los precisos para la mejora ambiental del lugar, para garantizar la accesibilidad y el uso público del litoral, para el mantenimiento de la explotación agrícola tradicional, o para el mantenimiento y conservación de las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios públicos.
- Los cultivos intensivos en invernaderos.

También se permiten expresamente con carácter de norma la rehabilitación y adecuación de las edificaciones existentes construidas con licencia urbanística o que cumplan los requisitos establecidos para las edificaciones anteriores a 1975 en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, para su destino a restauración, establecimientos de alojamientos turísticos u otras actuaciones de interés público para usos vinculados directamente a los usos de la playa, que por su tipología y características constructivas resulten aptas para estos usos. Se establece que sólo se permitirán en las mismas obras destinadas a la conservación y mantenimiento.

Se regulan con carácter de directriz los supuestos excepcionales en los que terrenos con este régimen de protección pueden ser incorporados al desarrollo urbanístico.

c) Zonas litorales de Protección Territorial 2

Se establece con carácter de norma de aplicación directa su preservación por parte del planeamiento urbanístico mediante su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección o su destino al sistema de espacios libres y establecerán las medidas necesarias para el mantenimiento de las condiciones paisajísticas y de los usos forestales o agrícolas de acuerdo con las determinaciones establecidas en este Plan.

Se regula, también con carácter de norma los usos prohibidos en estas zonas. Estos son los siguientes:

- La construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones e instalaciones, excepto las vinculadas directamente a la conservación y al mantenimiento de los valores naturales, o a las actividades recreativas o educativas asociadas a los

mismos, así como las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios públicos que, ineludiblemente, deban localizarse en esta zona. Asimismo, en los terrenos incluidos en la franja comprendida entre los 200 y 500 metros a partir del dominio público marítimo terrestre, quedan exceptuadas de esta prohibición las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, las instalaciones recreativas, deportivas al aire libre o de ocio, los establecimientos de restauración y de alojamiento turístico, y otras actuaciones de interés público en suelo no urbanizable vinculadas directamente a los usos de la playa.

- Cualquier instalación que pueda alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, en relación con su magnitud, visibilidad y dificultad de integración en el entorno, o que pueda inducir riesgos graves de erosión, salvo las infraestructuras sujetas a instrumentos de prevención y control ambiental que hayan integrado las correspondientes medidas de restauración e integración paisajísticas.
- Los movimientos de tierra que alteren el perfil del terreno, excepto los precisos para la mejora ambiental del lugar, para garantizar la accesibilidad y el uso público del litoral, o para el mantenimiento y conservación de las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios públicos. Asimismo, se permiten los movimientos de tierras necesarios para la actividad agrícola en las condiciones establecidas por los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.

Se recoge como norma de aplicación directa que edificaciones permitidas deberán tener como máximo dos plantas (baja + 1) y adecuarse a la tipología del lugar y a los requisitos de integración paisajística exigidos dentro de las determinaciones de ordenación del capítulo 4 del mismo.

También se regulan con carácter de directriz los supuestos excepcionales en los que terrenos con este régimen de protección pueden ser incorporados al desarrollo urbanístico.

A parte del régimen aplicable a las distintas categorías de protección que se distinguen, se regula expresamente, con carácter de norma, el régimen aplicable a las edificaciones existentes en el ámbito del PPCLA, distinguiéndose entre las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación y las edificaciones en situación asimilada a la situación legal de fuera de ordenación.

Para las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación permite los cambios de usos siempre y cuando el nuevo uso sea compatible con el régimen urbanístico y la ordenación territorial, y el mantenimiento del uso para el que fueron autorizadas, permitiéndose incluso la prórroga de las concesiones administrativas. En cuanto al régimen de obras, se permiten obras de consolidación y ampliación en edificaciones situadas en las Zonas litorales de Protección Territorial 2 siempre que se ubiquen en zonas degradadas y no afecten a espacios arbolados o de interés natural.

Para las edificaciones en situación asimilada a la situación legal de fuera de ordenación se remite a lo establecido en el Decreto 2/2012, de 10 de enero.

3.4.4. Ordenación de la franja costera

Se establecen una serie de determinaciones para la ordenación de la franja costera por parte del planeamiento urbanístico. Éstas versan sobre:

a) Incorporación de suelos al proceso urbanístico

Se establecen con carácter de directriz una serie de criterios para la clasificación del suelo de los terrenos no incluidos en ninguna de las categorías de protección. Destacan la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección o como sistema general de espacios libres de los terrenos incluidos en una franja de 200 metros tierra adentro del límite interior de la ribera del mar, la contigüidad en al menos el 30% de su perímetro de los nuevos crecimientos con los suelos urbanos y urbanizables clasificados y la prohibición de edificar en terrenos con pendientes superiores al 35%.

Asimismo, se establece con carácter de norma que las determinaciones anteriores prevalecerán sobre lo establecido en el planeamiento municipal sobre el desarrollo de los suelos urbanizables no sectorizados, que no podrán aprobarse modificaciones que incrementen el número de viviendas previsto y que deberán mantenerse los sistemas generales previstos por el planeamiento municipal y, en caso de cambio de uso de los mismos, se destinarán a sistema general de espacios libres.

b) Medidas de integración paisajística

Se establece con carácter de norma que los instrumentos de planeamiento general deberán incorporar un estudio de integración paisajística de los desarrollos urbanísticos previstos en el ámbito del Plan y que, en caso de que se carezca de dicho estudio, los instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán justificar la ausencia de impacto paisajístico como consecuencia de la ordenación establecida y las medidas adoptadas para la integración paisajística de las actuaciones previstas. También se establece con carácter de norma que las actuaciones de interés público autorizables en el ámbito del Plan incorporen un estudio de impacto paisajístico.

Por otra parte, se recogen con carácter de directriz una serie de condiciones básicas para la integración paisajística de las actuaciones en el ámbito del Plan.

c) Determinaciones específicas para los terrenos incluidos en las Zonas litorales de Protección Territorial

Se dan para una serie de municipios una serie de directrices y recomendaciones muy concretas relativas a los suelos afectados por las Zonas litorales de protección Territorial.

d) Adaptación del planeamiento general al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Se dan una serie de directrices para la adaptación de los instrumentos de planeamiento municipal al POTA. Algunas de estas son la clasificación de suelos en contigüidad con los

suelos urbanos y urbanizables existentes, favorecer la conectividad entre el litoral y el interior y evitar la ocupación de los terrenos existentes entre el núcleo urbano y el dominio público orientando el crecimiento de los mismos hacia el interior.

También se dan unas directrices para revisar la clasificación del suelo recogida en el planeamiento urbanístico vigente conforme a la norma 45.4 del POTa.

e) Plan Especial para la mejora ambiental de la franja costera

Se establece con carácter de norma la necesidad de elaborar un plan especial de iniciativa autonómica con los siguientes objetivos:

- Identificar las edificaciones e instalaciones existentes, caracterizando su impacto y estableciendo criterios y medidas para su integración ambiental y paisajística.
- Regular las condiciones para la implantación de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable en el marco de las determinaciones de protección establecidas en este Plan.
- Adoptar medidas para la regeneración ambiental y paisajística de suelos degradados, identificando actuaciones pilotos en suelos de titularidad de las Administraciones Públicas.

II.4. CONCLUSIONES

1. El **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)** es el instrumento de planificación y ordenación integral que establece los elementos básicos para la organización y estructura de la totalidad del territorio andaluz. Es el marco de referencia territorial para los y para las actuaciones que influyan en la ordenación del territorio, así como para la acción pública en general.

Se trata de un instrumento de carácter estratégico que vincula tanto a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, como a la planificación sectorial de la Junta de Andalucía con incidencia en la ordenación del territorio como al planeamiento urbanístico municipal.

2. El POTA define el **Modelo Territorial de Andalucía** que constituye la imagen más genérica a través de la cual se expresan los objetivos de mayor alcance de la política territorial andaluza. El Modelo ofrece una propuesta finalista y a largo plazo de la ordenación territorial de Andalucía más deseable, partiendo de la identificación de los problemas y oportunidades detectados.

El Modelo está configurado por el **Sistema de Ciudades, el Esquema Básico de Articulación Regional, los Dominios Territoriales y las Unidades Territoriales.**

La definición del **sistema de ciudades** se basa en el entendimiento del sistema de asentamientos de Andalucía como un conjunto de redes en las que se establecen una serie de relaciones y sinergias. Se identifican tres redes principales: **el Sistema Polinuclear de Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias, y las Redes Urbanas en Áreas Rurales**. Dentro de cada uno de los sistemas, a su vez se establece una jerarquía de núcleos: las Ciudades principales, situadas en la cabecera del sistema y componentes básicos de los Centros Regionales; las Ciudades Medias, con dos niveles internos según su tamaño demográfico, diversidad y dinámica de su base económica y peso funcional; los Centros Rurales o Pequeñas Ciudades, igualmente subdivididas en dos niveles jerárquicos; y finalmente el resto de asentamientos.

El **Sistema de Articulación Territorial** se construye a partir del sistema de ciudades, valorando los requerimientos de relación de cada nodo urbano y de cada estructura de organización territorial intermedia, con un objetivo de integración regional interna y con el exterior.

Los **Dominios Territoriales** se definen a partir de la base física-natural y patrimonial de Andalucía. Se distinguen cuatro dominios territoriales: Sierra Morena-Los Pedroches; Valle del Guadalquivir; Sierras y Valles Béticos; y Litoral. Constituyen el marco más general desde el que es posible diseñar líneas estratégicas referidas a problemas y oportunidades como: la ordenación de los grandes usos del suelo, las políticas ambientales en materia de paisaje, agua, suelo, lucha contra la erosión, la preservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural o las políticas de desarrollo rural.

Las **Unidades Territoriales** son áreas continuas definidas por su homogeneidad física y funcional, así como por presentar problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico del territorio y con la gestión de sus recursos patrimoniales. Constituyen los referentes territoriales intermedios definidos para concretar las determinaciones del POTA y servir de referencia espacial para el desarrollo de planes y políticas públicas.

3. El POTA establece unas **Estrategias de Desarrollo Territorial** para la consecución del Modelo Territorial de Andalucía. Se refieren al Sistema de Ciudades, a los Sistemas de Articulación Regional, al Sistema Regional de Protección del Territorio y a la Integración Exterior de Andalucía.

En las Estrategias de Desarrollo Territorial en relación al sistema de ciudades reciben una elevada atención. Se establecen previsiones para la mejora de sus dotaciones de equipamientos y servicios y se formulan determinaciones sobre la orientación y el control de los procesos de urbanización para encauzar el planeamiento urbanístico hacia la sostenibilidad y un modelo de ciudad compacta. Otro tema prioritario es la cooperación territorial para aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos de sinergia, considerando el funcionamiento del sistema de asentamientos en forma de redes.

Destaca, por su incidencia en el planeamiento urbanístico, es la apuesta por la **ciudad compacta**, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión

indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo. Para su consecución se establecen, como norma de aplicación directa (norma 45), una serie de criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad compacta. Destacan unos parámetros objetivos de sostenibilidad que van a limitar los crecimientos propuestos por los planes urbanísticos municipales *“no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años”*.

En las Estrategias referidas a los Sistemas de Articulación Regional se fijan criterios territoriales básicos para el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energía, agua y telecomunicaciones. Destaca la prioridad que, en sintonía con el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) del Gobierno de la Nación, se da al ferrocarril por su mayor eficacia energética y ambiental.

Las Estrategias para el Sistema Regional de Protección del Territorio abordan la prevención de los riesgos y la preservación del patrimonio territorial, con un énfasis especial en la ordenación y el fomento del paisaje como valioso patrimonio y recurso para el desarrollo de Andalucía.

Finalmente, en las Estrategias de Integración Exterior de Andalucía, se trata el importante tema de la participación de Andalucía en las redes transeuropeas de infraestructuras, planteando posibles líneas de cooperación con Portugal y el Magreb.

4. El POTa da unos criterios de ordenación para todo el territorio andaluz en base a la zonificación en Dominios Territoriales y Unidades Territoriales recogida en el Modelo Territorial de Andalucía.

El objetivo básico del Plan en relación con los Dominios Territoriales es establecer las grandes orientaciones de la ordenación en relación a la utilización del territorio y los recursos naturales.

El objetivo básico en relación a las Unidades Territoriales es proponer un marco de referencias espaciales que deben ser tenidas en cuenta por los agentes públicos y privados de manera que ganen en eficacia y coherencia las actuaciones con incidencia territorial que se llevan a cabo, contribuyendo a desarrollar estrategias dirigidas a la reducción o eliminación de los desequilibrios territoriales de Andalucía.

5. El desarrollo del plan se concreta a través de un conjunto de 28 actuaciones de planificación que aparecen relacionadas en el Programa de Actuación. Se prevén cuatro tipos de instrumentos de desarrollo (planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, planes con incidencia en la ordenación del territorio, plan o programa sectorial y programas coordinados establecidos por propio del Plan) que se organizan en cinco temáticas en función del componente del Modelo Territorial de Andalucía al que se refieren. Así, se distinguen instrumentos relativos al sistema de ciudades (SC), a la articulación regional (AR), al patrimonio territorial (PT), a la zonificación (ZN) y al seguimiento del plan (SG).

6. La jurisprudencia recaída sobre el POTA aclara que tiene naturaleza reglamentaria, por el hecho de haber sido aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, y que está vinculado jerárquicamente a la LOTA. Se añade que su relación con los otros reglamentos se produce en un doble plano, jerárquico y competencial. Jerárquico, en cuanto a que su revisión solo puede hacerse siguiendo el mismo procedimiento para su aprobación y su modificación. Competencial, en cuanto a que su relación con el resto de los planes de ordenación del y con el planeamiento urbanístico se despliega en función a la intensidad de sus determinaciones.

Analiza que no le es de aplicación el instituto de la caducidad propio de los actos y procedimientos administrativos, y que vincula tanto a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional como al planeamiento urbanístico.

También se analiza si los límites de crecimiento impuestos al planeamiento urbanístico invaden la autonomía local, concluyéndose que el POTA no establece una prohibición sino un criterio general que debe respetarse salvo justificación razonable y puntual a través de la participación municipal en la elaboración del planeamiento subregional y el planeamiento urbanístico; y que estas medidas tienen su justificación en el Derecho Comunitario, que es incluso más invasivo en la libertad planificadora de las administraciones.

7. En Andalucía se han aprobado hasta la fecha 18 POTAS, que suponen el 31,7% de la superficie y el 69,5% de la población del territorio andaluz

Los planes aprobados cubren la práctica totalidad de la franja litoral, y dotan de una ordenación territorial a seis de los centros regionales identificados en el POTA.

No obstante, la planificación territorial no se ha abordado de forma uniforme por ámbitos ni siguiendo la jerarquía de planes establecida en la LOTA, de manera que el primer plan se aprobó en el año 2.000 y el último, en el año 2.014, alternándose planes de centros regionales con planes de unidades territoriales organizadas por ciudades medias litorales y planes de centros regionales litorales. Además, cuando se aprobó el POTA en el año 2.006 ya estaban en vigor ocho planes subregionales.

8. Los ámbitos ordenados por POTAS toman como referencia las unidades territoriales definidas, primero, en el documento de Bases y Estrategias del POTA³¹ y después, en el POTA, que marcan los objetivos generales a cubrir en cada unidad territorial. Así, se distinguen ámbitos de centros regionales litorales y de interior, ámbitos organizados por redes de ciudades medias litorales, ámbitos organizados por redes de ciudades medias de interior y ámbitos organizados por redes de asentamientos rurales.

³¹ Documento preparatorio del POTA aprobado por Decreto 103/1999, de 4 de mayo.

Existen muchas diferencias entre los ámbitos en cuanto a la extensión superficial, número de municipios que incluye y problemática. Así, por ejemplo, la Aglomeración Urbana de Sevilla se presenta como el ámbito con mayor extensión, 4.912 km², y mayor número de municipios, 46, en ella los procesos metropolitanos han alcanzado una gran madurez, siendo el ámbito que concentra la mayor población y actividad económica, con una estructura centralizada en la ciudad de Sevilla. Junto a ella, en la aglomeración urbana de Jaén, los procesos metropolitanos están en vías de consolidación, con una extensión superficie de 1.761 km² y 15 municipios. La Bahía de Cádiz presenta una extensión superficial de 606 km², que comprende 5 municipios, y en ella la estructura es policéntrica.

9. Los POTAS aprobados tienen, en general, carácter estratégico predominando entre sus determinaciones las directrices, por lo que la consecución del modelo territorial en ellos recogidos depende en gran parte de la adaptación y ejecución del planeamiento urbanístico, así como de otros planes y programas sectoriales necesarios para su desarrollo.

Sus determinaciones, en líneas generales, versan sobre la estructura de articulación territorial, ordenación de usos, sistema de protección territorial y paisaje e infraestructuras básicas.

10. Las determinaciones relativas a la estructura territorial definen el sistema de asentamientos, el sistema de comunicaciones y transportes y el sistema de espacios libres. Como regla general, los elementos integrantes de cada uno de los sistemas se identifican como normas de aplicación directa, dándose determinaciones de ordenación de los mismos con carácter de directriz.

La entrada en vigor del POTA y, con él, de los límites de crecimiento para los planes urbanístico municipales, recogidos en su norma 45.4³², ha supuesto un antes y un después en la definición del sistema de asentamientos. Algunos planes prevén Áreas de Oportunidad para atender a demandas supramunicipales, otros exigen el cumplimiento de estos límites a determinados núcleos.

11. Las determinaciones de ordenación de usos varían entre unos planes y otros en función del ámbito ordenado. En los centros regionales se centran, fundamentalmente en dar directrices para la ordenación de los nuevos crecimientos buscándose el modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada.

³² Norma 45.4 del POTA: "4. Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes: a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.(...)"

En los Planes litorales cobra un papel muy importante buscar el equilibrio entre los usos urbanos y los usos agrícolas. La mayoría estos contienen determinaciones para la ordenación del suelo no urbanizable, especialmente sobre los usos vinculados al medio rural y sobre los diseminados de vivienda. Estas determinaciones se dan mayoritariamente en forma de directriz para el planeamiento urbanístico municipal.

12. El sistema de protección territorial se basa en la definición de áreas de restricción de uso por su interés territorial y por la existencia de riesgos vinculados a las mismas.

Dentro de las zonas de interés territorial, los Planes diferencian dos grandes grupos las **Zonas de Protección Ambiental**, integrada por los espacios naturales protegidos, los espacios de la Red Natura 2000, los Montes de dominio público, el dominio público hidráulico, el dominio público marítimo terrestre y las vías pecuarias; y las **Zonas de Protección Territorial**, integradas por espacios con valores territoriales relevantes establecidas por el propio Plan, como hitos paisajísticos, divisorias visuales, zonas húmedas no incluidas en la Red Natura 2000 ni declaradas espacios naturales protegidos, etc.

Estas zonas se identifican con carácter de norma, regulándose los usos en las mismas en forma de directrices para el planeamiento urbanístico municipal.

Los POTAS derogan en su ámbito a los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PEPMFs), de forma que el sistema de protección territorial en ellos recogido cubre y amplía los espacios protegidos por los PEPMFs. Sin embargo, el conjunto de protecciones establecido por los distintos POTAS carecen de la homogeneidad y ejecutividad de las protecciones de los PEPMFs. No obstante, en aplicación de la legislación ambiental³³, los PEPMFs siguen vigente de forma supletoria en los espacios de la Red de Espacios Protegidos de Andalucía (RENPA).

13. El carácter director de los POTS hace que la eficacia de sus determinaciones dependa en gran parte de la adaptación a los mismos de los planes urbanísticos municipales.

La LOUA regula los instrumentos de planeamiento municipal para asegurar su correcta incardinación con los planes de ordenación del territorio. No obstante, la mayoría de los planes generales municipales se encuentran adaptados sólo parcialmente a la misma³⁴, lo que implica también una adaptación superficial a los POTAS: mera traslación a los documentos de adaptación parcial de manchas de protección y de normas que muchas veces carecen del grado de concreción necesario para poder ser aplicadas.

³³ Artículo 15.5 de la LEY 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección: "Las determinaciones de los Planes Especiales de Protección del 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."

³⁴ Adaptación según el procedimiento recogido en el Decreto 11/2008, de 22 de enero.

En casi todos los ámbitos la revisión total o redacción ex novo de instrumentos de planeamiento municipal con posterioridad a los POTAS es minoritaria. La única excepción es la Aglomeración Urbana de Granada cuyo POTAS fue el primero en aprobarse, entró en vigor en el año 2000.

14. La jurisprudencia recaída hasta el momento actual sobre los POTAS versa sobre la naturaleza jurídica de los mismos. Se establece que tienen naturaleza reglamentaria por lo que no es de aplicación a los mismos el instituto de la caducidad, previsto para los actos y procedimientos administrativos. En ellos, el cumplimiento del procedimiento legalmente establecido para su aprobación es muy importante para garantizar su legalidad, no estando establecida la necesidad de una segunda información pública en caso de modificaciones sustanciales al documento inicialmente expuesto al público.

Se le reconoce la capacidad para establecer Zonas de Protección Territorial que vinculen al planeamiento urbanístico municipal y medidas adicionales de protección sobre las establecidas por la legislación sectorial, no obstante, ambas deben estar convenientemente motivadas.

Tienen el deber de cumplir los límites de crecimiento recogidos en la norma 45.4 del POTAS, sólo motivadamente pueden establecer criterios específicos para cada ámbito.

15. El PPCLA se introduce en el sistema de instrumentos de ordenación del territorio por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, con motivo del grado de transformación sufrido por la franja litoral (había pasado en 20 años del 5% al 40% construido), y de la consiguiente pérdida de espacios naturales con valores relevantes.

Se incardina en el sistema de instrumentos de ordenación del territorio situándose en un nivel de jerarquía inferior al POTAS, vinculando a los POTAS, a los PIOTs y al planeamiento urbanístico.

Su objetivo principal es proteger la franja litoral de forma homogénea. Presenta dos diferencias principales con los POTAS:

- Su ámbito. No comprende términos municipales completos, sino la zona de influencia del litoral en todos los municipios litorales de Andalucía.
- No acepta la clasificación urbanística establecida por el planeamiento municipal. Se aceptan los suelos urbanos, pero se revisan todos los suelos urbanizables, asignándole justificadamente una zona de protección e impidiendo el desarrollo de algunos sectores relevantes para la protección de la franja litoral.

16. Se establecen tres zonas de protección y un régimen de protección para cada zona con carácter de norma de aplicación directa. Zonas litorales de Protección Ambiental, Zonas litorales de Protección Territorial 1 y Zonas litorales de Protección Territorial 2. Dentro de cada zona se relacionan los sectores de suelo urbanizable que se incluyen en las mismas, ya sea de forma completa o sólo parcialmente.

17. Se establecen una serie de determinaciones para la ordenación de la franja costera por parte del planeamiento urbanístico, fundamentalmente en forma de directrices y recomendaciones. Éstas versan sobre la incorporación de suelos al proceso urbanístico, medidas de integración paisajística, determinaciones específicas para los terrenos incluidos en las Zonas litorales de Protección Territorial, adaptación del planeamiento general al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y la necesidad de formular un Plan Especial para la mejora ambiental de la franja costera.

BIBLIOGRAFÍA

JUAN ESPADAS CEJAS. ARTÍCULO: "LA Ordenación Del Territorio-Una Contribución Fundamental Para Desarrollo Territorial Sostenible"- Revista "ORDENACIÓN Del Territorio y Medio Ambiente". Editor: D. Álvaro Sánchez Bravo. ISBN: 978-84-96980-61-7.

CARMEN CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS. ARTÍCULO: "Sobre las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga dictadas en Recursos interpuestos frente al Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adaptaba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía.

Revista "Reflexiones" Núm. 12.I/11.