

## **POTA I**

**EL POTA, UN FRENO FORZADO AL DESARROLLO URBANÍSTICO,  
LEGITIMADO POR LA NUEVA LEY DEL SUELO ESTATAL**

**Venancio Gutiérrez Colomina.**  
**Secretario General del Ayuntamiento de Málaga**

En Andalucía durante bastante tiempo se ha podido hablar de una sequía legislativa en materia urbanística y ordenación territorial.

El camino seguido para remediarlo ha sido en muchos casos invertido y a ráfagas, producto de influencias mediáticas y sobre todo a través de un proceso continuo de reducción de las competencias que integran la autonomía municipal. Bajo mi punto de vista en el actual estado de la cuestión del urbanismo en Andalucía conviene destacar lo siguiente:

## **I.- LA LOUA PUSO FIN A LA PROVISIONALIDAD DEL SISTEMA URBANÍSTICO DE ANDALUCÍA.-**

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, de 17 de diciembre de 2.002, puso fin al régimen transitorio originado en Andalucía como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 -que anuló, en gran parte, el Texto Refundido de 1992-, la promulgación de la ley 1/1997 de 18 de Junio de Andalucía (ley puente) y las disfunciones originadas por la posterior ley estatal, 6/1998 de 13 de Abril, sobre régimen del Suelo y Valoraciones, de clara inspiración liberalizadora.

La LOUA resolvió una serie de problemas existentes en el régimen transitorio del derecho urbanístico andaluz. Centró su objeto en la actividad urbanística y en el régimen de utilización del suelo; recogiendo, además del régimen de ordenación del suelo, el del subsuelo y el del vuelo.

Definió la actividad urbanística como función pública y reconoció su conexión con la Ordenación del Territorio. Acertó al fundamentar la actividad urbanística en los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución y 10 del Estatuto de Autonomía en la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. En contraposición a la tendencia liberalizadora que pretendía imponer la ley estatal, incorporaba un decidido carácter intervencionista.

Uno de sus objetivos más importantes fue la apuesta por la ciudad existente, exigiendo que las operaciones importantes de renovación urbana provengan de procesos inadecuados de desarrollo urbano. También tenía como objetivo la calidad de vida de los ciudadanos a través del desarrollo sostenible. Para poner freno a la residualidad automática del suelo urbanizable que contenía la legislación estatal vigente en el momento de su promulgación definió como suelo no urbanizable aquellos terrenos en los que era improcedente su transformación, teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.

En conclusión la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía supuso la instauración de un marco legal propio en nuestra Comunidad Autónoma que debía ser completado a través de un adecuado desarrollo reglamentario que al dar contenido a tanto concepto jurídico

indeterminado, evitase los conflictos de interpretación entre la Junta y los Ayuntamientos<sup>1</sup>. Sin embargo el desarrollo reglamentario no se ha producido ni tiene visos de producirse y el sistema urbanístico andaluz no se ha ido completando como hubiera sido de desear y además a partir de la aprobación de la LOUA se ha producido un desarrollo de la legislación territorial y urbanística que ha ido estableciendo una progresiva reducción de la autonomía municipal.

Así, el art. 43 de la Ley 3/2004 de 28 de diciembre introdujo en la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio en Andalucía la regulación de las Actuaciones de interés Autonómico, para las que no se necesita ni licencia ni en general acto preventivo de control municipal, bastando una mera audiencia al Municipio afectado. Como continuación de este proceso, se ha aprobado la ley 13/2005 de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo que entre otras cosas prevé la posibilidad de atribuir a la Junta de Andalucía la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios, en los casos de grave incumplimiento en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo. También sin necesidad de contar con el Municipio puede delimitar reservas de terrenos para el Patrimonio Autonómico del Suelo y si las establece en suelo urbanizable sectorizado o en suelo no urbanizable puede incluso convertirse en Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos.

La aprobación de la ley 13/2005 provocó una serie de conflictos, contradicciones y disfunciones, hasta tal punto que aún antes de entrar en vigor se puso en marcha una proposición de ley del grupo socialista para proceder a su modificación. Esa modificación ha sido aprobada por el Parlamento de Andalucía el 3 de Mayo de 2006, derogando la disposición adicional novena referida al uso turístico y flexibilizando el treinta por ciento de reserva de la edificabilidad residencial para su destino a viviendas de protección oficial y otros regímenes de protección pública, siempre que estos sectores o áreas tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que por su tipología no se consideren aptas para este tipo de viviendas.

## **II.- EL POTA FRENA EL DESARROLLO URBANÍSTICO PRESCINDIENDO DE LOS PLANES SUBREGIONALES Y ENCUENTRA AMPARO EN LA NUEVA LEY ESTATAL DEL SUELO.**

En este estado de la cuestión se ha aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre la adaptación del POTA a las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de Octubre de 2006.

La planificación del territorio de Andalucía, previa a la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio tuvo como antecedente la formulación a mediados de los ochenta, de una propuesta

---

<sup>1</sup> Entre los conceptos jurídicos indeterminados de la LOUA destacan entre otros: los de “proceso inadecuado urbano” (art. 9.B), “necesidad justificada de vivienda” (art. 52.1 B)a)), “utilidad pública o interés social” (art. 42.5 C)a)), “aprovechamiento objetivo considerablemente superior al existente” (art. 45.2 B)b)), “mayor beneficio colectividad” (art. 119 1ª).

de Sistema de Ciudades, y la aprobación en 1990 de las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía.

Igualmente en base a la legislación urbanística se aprobó para cada provincia andaluza un Plan de Protección del Medio Físico que fueron siendo declarados no vigentes por los Tribunales

A partir de la aprobación de la L.O.T.A. se fueron poniendo en marcha de manera desigual planes subregionales. (No se han aprobado los que comprenden el Municipio de Málaga ni el de Sevilla). Por otra parte en relación con el de Cádiz, la Junta de Andalucía, ha vuelto a tener un varapalo judicial, al ser anulado por el T.S. de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla por Sentencia de 21 de Abril de 2006.

Los escándalos urbanísticos originados en Andalucía y la espiral desarrollista sin fin, han marcado una nueva estrategia de la Comunidad Autónoma, consistente en la aprobación del P.O.T.A. a quien se le han conferido determinaciones de los Planes Subregionales y la publicación, veinte años después de su aprobación<sup>2</sup>, de los Planes de Protección del Medio Físico pretendiendo subsanar sus irregularidades.

La finalidad principal del P.O.T.A. es la de establecer una propuesta del modelo territorial de Andalucía que de respuesta a los nuevos retos que tiene planteados Andalucía en el contexto de las nuevas tendencias y formas de organización espacial derivadas del proceso de globalización económica y del desarrollo de la sociedad de la información. Parte de reconocer que subsisten importantes problemas que son reflejo de una insuficiente integración regional. Hay una escasa integración económica del espacio regional. Los análisis económicos muestran con claridad la debilidad de las relaciones económicas internas de Andalucía, sobre todo, en la carencia de interrelaciones entre las economías urbanas andaluzas, particularmente entre las grandes ciudades que concentran buena parte de la actividad productiva.

Se constata que subsisten en Andalucía desequilibrios territoriales que no han podido ser superados por las políticas de equipamientos o infraestructuras de los últimos años. La realidad es que no se han hecho los deberes adecuadamente y por ello se va a producir de facto una moratoria en el desarrollo urbanístico para acompañarlo a la ejecución de las inversiones públicas necesarias para esta nueva población.

El POTA señala que la concentración espacial de la población y la actividad económica en el litoral y en las áreas metropolitanas, con formas muy expansivas de urbanización, ha dado lugar a la aparición de importantes desequilibrios ecológicos que han originado la degradación de paisajes rurales centenarios y de espacios naturales de especial valor ecológico, la contaminación de suelo, agua y atmósfera y la generación de un modelo insuficiente de consumo de recursos naturales. En las áreas rurales con procesos de

---

<sup>2</sup> Por resolución de la Dirección General de Urbanismo de 14 de febrero de 2007 (BOJA 9-4-2007), se dispone la publicación del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Málaga. Este Plan fue aprobado por resolución de 6 de Marzo de 1987 del Consejero de Obras Públicas y Transporte.

despoblamiento, los desequilibrios ambientales se asocian más bien a la pérdida de control territorial sobre el medio.

El POTA pretende dar respuesta a esos problemas territoriales, mediante medidas de política territorial para la transformación de las estructuras en redes o sistemas, en ámbitos de relación en los que cada elemento considerado (ciudad, territorio o recurso) salga reforzado y enriquecido, contribuyendo activamente a la vertebración de toda la región y a la activación de sus potenciales de desarrollo. Utiliza dos tipos de elementos: los Principios orientadores (la diversidad natural y cultural de Andalucía, el uso más sostenible de los recursos, la cohesión social y el equilibrio territorial y la integración y cooperación territorial: el territorio de las redes) y los Referentes Territoriales básicos, que sirvan de marco general al conjunto de políticas con incidencia territorial. Identifica como referentes territoriales, los siguientes:

**a)** El sistema de Ciudades. Compuesto por las estructuras urbanas de relación con capacidad de conformar redes o sistemas territoriales. (el Sistema Polinuclear de Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias, y las Redes Urbanas en Áreas Rurales).

**b)** El esquema Básico de Articulación Territorial de Andalucía. A partir de cada uno de los niveles del Sistema de Ciudades se establecen los ejes principales de relación y articulación territorial que conforma una imagen global de integración de la región.

**c)** La Zonificación del Plan. Tiene por objeto servir de referencia al conjunto de las políticas públicas. Tanto las de ordenación del territorio, como aquellas que requieren la identificación, de ámbitos territoriales coherentes para la puesta en marcha de estrategias, de desarrollo económico, la dotación de infraestructuras y equipamientos, y la gestión y protección de los recursos y el patrimonio territorial. Las propuestas de Zonificación del Plan en ningún momento pueden entenderse de manera rígida en sus delimitaciones espaciales. La Zonificación establece dos niveles diferenciados, Los Dominios Territoriales y las Unidades Territoriales. Los primeros están constituidos por los grandes ámbitos geográficos de la región que poseen coherencia desde el punto de vista de la base físico-natural. Para cada uno de estos ámbitos, el Plan propone una serie de Estrategias de desarrollo territorial sustentadas en criterios de uso racional y sostenible de los recursos. En cuanto al segundo nivel, las Unidades Territoriales, su delimitación responde a la consideración integrada de los diferentes elementos que componen el Modelo Territorial: Sistema de Ciudades, Esquema Básico de Articulación y Dominios. El funcionamiento adecuado de los diferentes componentes del Sistema de Ciudades está en gran parte supeditado al logro de unos altos niveles de calidad del medio urbano en el que vive la población. Niveles que tienen que ver con la calidad del espacio urbanizado, la sostenibilidad ecológica de la ciudad y la cohesión social interna.

En base a esa triple dimensión se formulan un conjunto de líneas estratégicas y medidas que propugnan la defensa de un modelo de ciudad compacta, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo irrazonable de recursos naturales. Un modelo de ciudad, en todo caso, adaptada a las diferentes situaciones de partida que hoy presenta el espacio urbanizado andaluz, un orden metropolitano que evite procesos indiscriminados de crecimiento y preserve y ponga en valor sus recursos territoriales, naturales y culturales, una ordenación de las áreas turísticas especializadas del litoral, que no comporte un uso residencial exclusivo y procesos de urbanización de los asentamientos rurales que cuiden su

correcta integración en el medio y el paisaje. Se consideran, además, de manera pormenorizada entre otros los requisitos y condiciones para una mejor inserción de los diferentes usos urbanos en la ciudad: equipamientos, zonas verdes y espacios libres, vivienda, actividades productivas y comerciales, la mejora de la movilidad urbana y una actuación coordinada para conseguir una integración social en el espacio urbano.

El POTA establece el Programa Andaluz de Ciudades como instrumento básico a través del cual se materializa la política regional sobre ciudades. Tiene como objetivo principal alcanzar un alto grado de coordinación entre los planes, programas y actuaciones de la Junta de Andalucía. Considera de manera relevante los principales elementos y redes, que aseguran la articulación física de Andalucía: Sistema Intermodal de Transportes, Sistema de Telecomunicaciones, Sistema Energético, y Sistema Hidrológico-Hidráulico. Para cada uno de ellos establece objetivos, líneas estratégicas y determinaciones.

Las determinaciones del Plan se estructuran en Objetivos, Líneas Estratégicas, Directrices, Normas y Recomendaciones. Todas las actuaciones que se desvíen de todo tipo de determinaciones deberán justificarse pero las Normas también vinculan directamente a las Administraciones Públicas, tanto en sus objetivos como en los instrumentos a aplicar.

Es indudable que el POTA contiene una serie de determinaciones elogiosas, que hubieran tenido un efecto mucho más beneficioso si se hubieran aprobado diez años antes. El atraso en su aprobación ha obligado a introducir determinaciones más drásticas y coyunturales. Así la determinación con carácter de norma 45.4.a) ha establecido que ya no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40 % del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incremento de población superior al 30 % en ocho años.

Esta norma ha despertado una serie de críticas desde el punto de vista de su contenido. Se le achaca que mientras supone un beneficio claro para las ciudades de gran población que pueden permitirse un crecimiento quizás exagerado en algún caso, perjudica a los pequeños municipios con condiciones estructurales y naturales para permitir un mayor crecimiento como consecuencia de la rigidez de la norma. Hubiera sido más adecuado que esta determinación hubiera tenido el carácter de directriz y no de Norma. En cualquier caso conviene no olvidar que los Planes Subregionales pueden limitar aún más en determinados territorios este crecimiento.

También se critica que esta limitación indiscriminada en el crecimiento del Suelo Urbanizable puede afectar a crecimientos industriales. Esta cuantificación por igual del crecimiento de Municipios con un desarrollo dinámico y sostenible como los de desarrollo estático, puede originar en estos últimos un crecimiento puramente especulativo.

Desde el punto de vista de la jerarquía legislativa, el POTA provoca una serie de problemas formales igualmente. Iba frontalmente en contra de la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen urbanístico del suelo que otorga carácter residual al suelo urbanizable. Esto ha provocado que incluso algunos Ayuntamientos hayan acordado impugnar su aprobación. También parece desconocer que el art. 22 de la LOTA no establece que el POTA vincule directamente a los PGOU sino que este papel le corresponde a los Planes Subregionales.

Pero más allá que se pueda coincidir con estas posibles ilegalidades, la entrada en vigor de la ley estatal del suelo el 1 de julio de 2.007, va a poner fin a la liberalización indiscriminada del suelo, otorgándole a todo el suelo rural un valor digno de ser protegido. Si a esta nueva legislación básica estatal en la que se va a incardinar el POTA, le sumamos las interpretaciones restrictivas para coordinar el desarrollo urbanístico con el modelo territorial incorporado en el POTA, que está haciendo la Junta de Andalucía, se va a producir un frenazo a los nuevos crecimientos urbanísticos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Lo importante será que todos estos elementos reseñados consigan un consenso entre las distintas Administraciones Públicas y los agentes privados para que en Andalucía cambiemos el desarrollo urbanístico desenfrenado y especulativo por un desarrollo sostenible que consiga el difícil equilibrio de no detener a su vez el necesario desarrollo económico de nuestra tierra andaluza.