

LAS RELACIONES ENTRE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

Antonio Alfonso Pérez Andrés

Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO:

I. LA ARTICULACIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LA LEY ANDALUZA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.- I.1. Gradación de la vinculatoriedad de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio: el diverso valor jurídico de las normas, directrices y recomendaciones. Su difícil control.- I.2. Obligación general de adaptación del Planeamiento Urbanístico a los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.- I.3. Justificación de la coherencia territorial del planeamiento urbanístico.-

II. LAS RELACIONES ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO EN LA LOUA.- II.1. El Planeamiento Urbanístico en el marco del Planeamiento de Ordenación del Territorio.- II.2. Aseguramiento de la coherencia entre el modelo territorial supramunicipal y el modelo urbanístico local.- II.3. Injerencia expresa de los Planes de Ordenación del Territorio en las determinaciones del Planeamiento Urbanístico.- II.4. Los Planes Especiales de desarrollo directo de los Planes de Ordenación del Territorio.- II.5. El procedimiento de adaptación de los Planes Urbanísticos a los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio. Las facultades de subrogación autonómica en caso de incumplimiento.- II.6. Medidas cautelares suspensivas durante la tramitación de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.- II.7. Facultades de suspensión del Planeamiento Urbanístico para la salvaguarda de las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.- II.8. Las Actuaciones de Interés Público en Suelo No Urbanizable y las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio.-

I. LA ARTICULACIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LA LEY ANDALUZA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

I.1. Gradación de la vinculatoriedad de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio: el diverso valor jurídico de las normas, directrices y recomendaciones. Su difícil control.-

Dentro de los Planes de Ordenación del Territorio, de cualquier clase, sus determinaciones pueden tener una naturaleza diversa según los efectos que pueda producir, así como según quienes sean sus destinatarios. El art.21 las clasifica en: normas, directrices, recomendaciones.

A lo largo de la experiencia planificadora del siglo XX, en los diversos campos en los que ha tenido lugar, especialmente en materia de urbanismo y de ordenación de la economía, se ha puesto de manifiesto que, si bien la imperatividad directa o inmediata de un plan pudo parecer en cierto momento el mejor modo de asegurar su cumplimiento, poco a poco se ha ido advirtiendo que a veces el empleo de métodos de vinculación indicativa, con ser más complejos y difíciles de utilizar, son sin embargo más efectivos y dan mayores frutos en la práctica. No siempre la mejor forma de alcanzar unos resultados en materia de Ordenación del Territorio es dictar normas ordenadoras directamente vinculantes, a veces la directriz territorial que vincula indirectamente y que, consiguientemente, requiere por lo general una planificación de desarrollo, permite alcanzar unos mejores resultados.¹

Sin embargo, cuando nos referimos a directrices o criterios territoriales, éstos no constituyen *"una simple admonición paternal, sino previsiones de auténtico contenido*

¹ Sobre la conveniencia de esta vinculación mediata o indirecta, ver: GORDILLO, Agustín, *"Introducción al Derecho de la Planificación"*, Caracas, Colección Monografías Jurídicas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980, pág.52 y sigs.; HOPPE, Werner, *"Planificación"*, Documentación Administrativa núms. 235-236, 1993, págs.173 a 175; y CALONGE VELAZQUEZ, Antonio, *"Administración e investigación"*, Mac Graw Hill, Madrid, 1996, págs.101 y 102.

preceptivo".² Su carácter normativo está fuera de toda duda, aunque sólo vinculen de forma indirecta, o en base al cumplimiento de unos objetivos o resultados.³

Por lo tanto, estos instrumentos de planeamiento territorial que contienen mayoritariamente directrices y criterios de ordenación territorial, en cuanto a su modo de operar, pueden ser clasificables en una nueva posición intermedia entre los planes indicativos en sentido estricto, que carecen de efectos jurídicos vinculantes, y los planes imperativos directos, que originan efectos vinculantes ciertos y precisos, sin necesidad de ser traducidos a normas sustantivas, pues ellos lo son en sí mismos. A estos nuevos instrumentos de planificación, novedosos en cuanto a los efectos que producen sobre sus destinatarios, los denominamos **planes directivos de imperatividad gradual**, pues originan efectos vinculantes sobre sus destinatarios pero pueden ser de eficacia mediata o inmediata, admitiéndose en ellos una gradación de su valor jurídico, es decir, la concreción de un alcance diverso del modo de obligar de cada una de sus determinaciones.

Incluso, como podremos comprobar, se admite que algunas de sus determinaciones sean meras recomendaciones, y solo orienten estableciendo líneas de actuación (vinculación indicativa u orientativa), con lo que más que ordenar o normar de forma sustantiva, vinculan a la actividad administrativa por la vía indirecta de exigir una específica motivación, basada en circunstancias especiales, para poder apartarse de las previsiones indicativas previamente establecidas en los instrumentos de ordenación, y siempre que se justifique su compatibilidad con los objetivos territoriales marcados para la política territorial por la Comunidad Autónoma.

Muchas de las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio que se han dictado hasta la fecha han previsto expresamente esa gradación en la vinculatoriedad de sus determinaciones. En concreto así ha ocurrido con las Leyes 9/1995 de la Comunidad de Madrid (art.16.1); 1/1987 de la Comunidad Canaria (art.5); 7/1990 de Cantabria

² LOPEZ RAMON, Fernando, "*Planificación Territorial*", op. cit., pág.165.

³ Algunos autores, dada la fisonomía, ciertamente peculiar, de las directrices les han negado que sean una *regla de derecho*, es decir, que tenga carácter normativo. En otros casos se incluye a la directriz en el género más amplio, y más impreciso, de las "*proposiciones prescriptivas*", entendiéndose por tales aquellas que, con independencia de su específica eficacia jurídica, pretenden influir de manera directa en el comportamiento de los destinatarios estableciendo reglas de conducta. Vid. MENENDEZ, Pablo, "*Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*", Civitas-Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1993, págs.59 a 65.

(art.10); 4/1990 del País Vasco (art.8); 11/1992, de Aragón (art.14); 1/1994, de Andalucía (art.21); y 10/1995, de Galicia (arts.9 y 14).

En algunos casos, la previsión de la gradación de la vinculatoriedad de las determinaciones se reserva en exclusiva para ciertos instrumentos de ordenación del Territorio, en otros, se establece con carácter general para cualquiera de ellos. En la Ley Andaluza el sistema está previsto para su uso en todos los instrumentos de ordenación del territorio que se regulan.

No obstante, creemos que es perfectamente posible que otros instrumentos, aunque no esté expresamente previsto en la Ley Autonómica respectiva, contengan una gradación en la eficacia vinculante de sus contenidos. Sólo hay que repasar el contenido previsto para los diversos instrumentos de planeamiento para comprender que sus determinaciones no operaran siempre de manera directa o inmediata, ni obligarán en todo caso de forma incondicionada, en ellas también se dará una imperatividad gradual.

Así se deduce, por ejemplo, del art.6 de la Ley 1/1987, de la Comunidad Asturiana, que dentro del contenido mínimo obligatorio de las Directrices Regionales y Subregionales de Ordenación del Territorio incluye el establecimiento de criterios de actuación, compatibilización, programación y tramitación coordinadas entre las distintas Administraciones que actúan territorialmente en la región; o criterios para la localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y servicios en general. Determinaciones que, evidentemente, sirven como marco de referencia para la actuación de la Administración Pública en el Principado de Asturias y que no son normas de ordenación directamente imperativas, sino que, más bien, establecen reglas de conducta y habrán de traducirse, a través de otros planes de desarrollo, en normas sustantivas de ordenación que vinculen de manera directa.⁴

Las normas, como la Ley Andaluza, que sí prevén expresamente estas posibilidades, lo que han pretendido es potenciar el uso de dicha gradación en la vinculatoriedad y, sobre todo, dejar muy claro que el modo de vincular de cada una de las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación dependerá de la naturaleza que expresamente se indique para cada caso. En efecto, es importante que en

⁴ Ver, por ejemplo, también el contenido previsto para las Directrices de Ordenación del Territorial de la Comunidad de Navarra en el art.50 de la Ley Foral 10/1994.

cada caso se exprese de forma clara e inequívoca el alcance concreto con que habrán de operar todas y cada una de las determinaciones que conforman un determinado instrumento.

Estas posibilidades de gradación de los efectos vinculantes de los instrumentos de ordenación del territorio, lo que en realidad pretenden es facilitar la concertación territorial entre las distintas Administraciones Públicas implicadas, que como se ha puesto de manifiesto en tantas ocasiones acarrea importantes problemas de articulación, coordinación o compatibilización. Se trata, pues, de una de las formas más sutiles de lograr la coordinación interadministrativa e interdepartamental (interorgánica), de todas las que se regulan en la vigente Legislación Autonómica de Ordenación del Territorio. El propósito que realmente late detrás de estas previsiones es mejorar las posibilidades de las Comunidades Autónomas de ordenar el territorio respetando las competencias de las Corporaciones Locales y de la Administración del Estado.

Los distintos sistemas de gradación de la vinculatoriedad de las determinaciones que se regulan expresamente en las vigentes normas autonómicas, pueden ser clasificados en tres grupos, en función de su mayor o menor complejidad:

a) En un primer grupo, el más simple, estarían las normas que tan sólo recogen dos posibilidades de vincular o grados de imperatividad: las normas de vinculación directa o inmediata y las directrices indicativas u orientativas. Así se prevé, por ejemplo, en el art.14 de la Ley 11/1992 de Aragón. En ese caso se aclara que las normas de vinculación directa son las que resultan de inmediata aplicación y obligan a todos (Administraciones Públicas y particulares) de modo general y directo. Mientras que las directrices indicativas u orientativas sólo vinculan a las Administraciones Públicas.

b) El segundo grupo, de complejidad intermedia, lo integran las normas que prevén tres grados de vinculancia: normas de aplicación directa (de ordenación sustantiva), directrices de vinculación mediata o indirecta, y las recomendaciones. Este es el caso del sistema instituido en el art.21 de la Ley 1/1994 de la Comunidad de Andalucía. Las primeras, las normas, al igual que en el grupo anterior, son determinaciones de aplicación directa vinculantes tanto para las Administraciones Públicas como para los particulares. Las directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, y que obligan únicamente a las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación, las cuales deberán establecer las medidas concretas para la

consecución de dichos fines ⁵. Por último, las recomendaciones, tienen un carácter meramente indicativo u orientativo, vinculan a las Administraciones Públicas por la vía indirecta de exigirles 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.⁶ Es importante destacar que la Ley Andaluza prohíbe que las normas de ordenación directa se refieran al suelo urbano, pues en el art.21.2 se prevé que tan solo puedan afectar a los suelos urbanizables y no urbanizables, con lo que se quiere que sean únicamente determinaciones de naturaleza de directrices o recomendaciones las que puedan afectar al suelo clasificado como urbano.

c) En el tercer grupo, el de mayor complejidad, las normas que lo conforman establecen cuatro grados de imperatividad para las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial: las normas de aplicación directa o inmediata y las normas de aplicación indirecta, dentro de las cuales se encuentran directrices de naturaleza excluyente, de naturaleza alternativa, y de carácter orientativo. Esta es la fórmula acogida, por ejemplo por: la Ley 4/1990 del País Vasco (art.8) y la Ley 10/1995 de Galicia.

En conclusión, lo importante es que a la hora de concretar el contenido de cualquiera de los instrumentos de ordenación del territorio en Andalucía, se ha de otorgar a cada determinación la fuerza vinculante que sea congruente con su funcionalidad, expresando de forma clara e inequívoca el alcance con que han de operar. En nuestro caso los Planes aprobados lo que están haciendo es indicar con una N, D, o R, en el margen de cada precepto, si se trata respectivamente de una norma de aplicación directa, de una directriz o de una recomendación.

La Ley Andaluza de Ordenación del Territorio al indicar de manera imperativa una relación de los efectos jurídicos atribuibles a las determinaciones de sus instrumentos de ordenación, hay que afirmar que establece un *numerus clausus* de grados de imperatividad.

Sin duda que el gran problema que presenta esta gradación de la vinculatoriedad de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio será un incremento en

⁵ Ver el art.21.3 de la Ley 1/1994 de Andalucía.

⁶ Ver el apartado 4 del art.21 de la Ley Andaluza.

la dificultad del control del ejercicio **discrecional** de su cumplimiento, ante el que habrá que hacer uso de las técnicas de control que la jurisprudencia y la doctrina ha ido fraguando al respecto.⁷.

Con relación a este tema de la imperatividad gradual de los planes de Ordenación del Territorio sobre el planeamiento urbanístico, es vital llamar la atención sobre la necesidad de potenciar que las Corporaciones Locales tengan verdadera competencia para decidir sobre sus intereses territoriales, y para ello, como ya expusimos, no es suficiente el empleo de técnicas de coordinación, que limitan el desarrollo pleno de las competencias locales. Nuestra Ley Andaluza de Ordenación del Territorio, en ese sentido, a pesar de que establece la superposición de los planes de ordenación del territorio sobre los urbanísticos, limita en su art.21.2 la posibilidad de dictar normas de aplicación directa desde los instrumentos de ordenación del territorio a los suelos clasificados como urbanizables y no urbanizables, quedando, por lo tanto, prohibido su uso con referencia al suelo urbano.

I.2. Obligación general de adaptación del Planeamiento Urbanístico a los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.-

Como acabamos de apuntar al estudiar la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA), las relaciones entre los Planes de Ordenación del Territorio y los Planes Urbanísticos se basan siempre en la superior jerarquía de los primeros sobre los segundos. La regla es que los planes urbanísticos deben adaptarse a las determinaciones incluidas en los de ordenación del territorio en un plazo determinado que deben establecer los propios planes autonómicos.

A pesar de que tanto el POTA, como los Planes Subregionales y los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio se sitúan por la Ley de Ordenación del Territorio en una posición de supremacía sobre el Planeamiento Urbanístico, en realidad, como hemos destacado anteriormente, el POTA no está previsto que incida de manera directa en los Planes Urbanísticos obligando a su adaptación. El sistema está

⁷ Si de por sí la potestad de planeamiento es el arquetipo de la potestad discrecional, esta posibilidad novedosa que se incorporará a los planes autonómicos de ordenación del territorio supone una escalada en la complejidad del control de la discrecionalidad del planificador.

pensado para que esa incidencia o vinculación directa sobre el Planeamiento Urbanístico le corresponda a los Planes de Ámbito Subregional, que serán los encargados de traducir los Criterios Territoriales Básicos del POTA para cada zona del territorio andaluz que requiera de la resolución de problemas del Planeamiento a nivel supralocal.

En cuanto a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio no remitimos a lo que antes dijimos sobre sus relaciones con los Planes Urbanísticos.

El procedimiento de adaptación está por tanto pensado para los Planes Urbanísticos cuando, estando en vigor, sobrevenga la aprobación de un Plan Subregional que les afecte. Son, por tanto, los Planes Subregionales los que deben incluir el plazo en que debe realizarse la adaptación. Hasta ahora los dos Planes aprobados han dado un plazo de 4 años el de la Aglomeración de Granada, y 5 años el de la Comarca del Poniente de Almería.

En cuanto al procedimiento para el cumplimiento de la obligación general de adaptación, la Ley de Ordenación del Territorio no se pronuncia. Ha sido la LOUA la que ha dedicado atención a esta cuestión, como veremos más adelante.

Es muy importante tener en cuenta que las normas de aplicación directa de los Planes Subregionales, como ya hemos destacado, vinculan desde el primer momento, desde su entrada en vigor, de tal forma que las determinaciones de los Planes urbanísticos que sean contrarias a ellas deberán entenderse derogadas de forma inmediata. En cambio, para el cumplimiento de las Directrices y, en su caso, de las Recomendaciones, es para lo que tendrá validez el plazo de adaptación que se otorgue en cada supuesto.

No podemos dejar de recalcar, por último, que los efectos directos o indirectos prevalentes de los Planes de Ordenación del Territorio sobre los urbanísticos, como ya explicamos, deben limitarse a los aspectos supramunicipales de la ordenación territorial.

I.3. Justificación de la coherencia territorial del planeamiento urbanístico.-

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, en su Disposición Adicional Segunda de la Ley Andaluza, establece que el Planeamiento Urbanístico General y el Planeamiento Especial que se dicte sin planeamiento general previo, deberán contener, junto a las determinaciones previstas por la LOUA, la valoración de la incidencia de sus

determinaciones en la Ordenación del Territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos. Entendemos, aunque no se diga expresamente, que la valoración de la incidencia debe consistir en la **justificación de la compatibilidad de sus determinaciones** con las de los Planes de Ordenación del Territorio aprobados, que, como sabemos, les vinculan.

II. LAS RELACIONES ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO EN LA LOUA.

II.1. El Planeamiento Urbanístico en el marco del Planeamiento de Ordenación del Territorio.-

La LOUA insiste reiterativamente en la idea de la supremacía de los Planes de Ordenación del Territorio sobre los Planes Urbanísticos, sin hacer distinción alguna entre las distintas clases antes estudiadas de instrumentos de planificación territorial. Así, por ejemplo lo hace en el art.2.1, dedicado a definir la actividad urbanística, donde dice que *"la actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio"*.

Como vemos, la expresión elegida por la LOUA para definir la relación entre el Planeamiento Urbanístico y el de Ordenación del Territorio es que los Planes de Ordenación Territorial constituyen el marco en el que se deben desarrollar los Planes Urbanísticos. Así se dice expresamente en su art.7.1, en el art.8.1 o en el art.9.

El Profesor PÉREZ MORENO⁸, se pregunta, ante tanta insistencia de la LOUA, a la vista de todos esos preceptos, si la *"radical interposición de los Planes de Ordenación del Territorio como marco cogente de cualquier Plan Urbanístico puede tener efectos restrictivos para la autonomía local (Arts.4.c) y 25.d) de la Ley Básica de Régimen Local) y para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos"*. Compartimos plenamente esta preocupación,

⁸ PÉREZ MORENO, A., *"La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía como parte del ordenamiento jurídico"*, en RAAP, nº48, 2002.

que creemos que habrá que salvar, sin duda, aplicando en la práctica las limitaciones antes analizadas de la competencia autonómica de ordenación del territorio ante la autonomía local.

II.2. Aseguramiento de la coherencia entre el modelo territorial supramunicipal y el modelo urbanístico local.-

No contenta la LOUA con reafirmar la supremacía de los Planes de Ordenación del Territorio sobre los Planes Urbanísticos, como acabamos de ver, en otros de sus preceptos se preocupa de garantizar que tales instrumentos de ordenación urbanística sean totalmente coherentes, en cuanto a su contenido, con las determinaciones de aquellos Planes Territoriales.

Así, en el art.9. A) a) al desgarnar el objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbanística se exige que el Plan opte por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren su adecuada integración en la ordenación dispuesta por los Planes de Ordenación del Territorio. Se trata no sólo de exigir el respeto de la superior jerarquía de tales planes, sino de optimizar las soluciones que los mismos establecen para el territorio. Es lo que podríamos denominar el **principio de coherencia optimizada**.

También, en ese mismo sentido, el art.10.3 exige que los Planes Generales contengan de manera expresa la valoración, justificación y coherencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales. Esta previsión, como hemos analizado páginas atrás, ya estaba prevista con anterioridad en la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Ordenación del Territorio de 1994. No obstante, creemos que es importante hacer notar que la previsión de aquella Disposición Adicional, en lo que afecta al planeamiento de Ordenación del Territorio, es más amplia que la de este precepto 10.3 de la LOUA. Nos basamos para tal apreciación en el hecho de que ,en dicho artículo, se limita la necesidad de justificar la coherencia territorial de la ordenación urbanística exclusivamente a las determinaciones de carácter vinculante que contenga el Planeamiento Territorial, excluyendo las meramente indicativas (recomendaciones). Por el contrario, en la Ley de Ordenación del Territorio se habla en general de un deber de justificar la coherencia del Plan Urbanístico con la Ordenación del Territorio, sin

especificar nada más.

En cuanto a los Planes Especiales el art.14.4 copia las previsiones del art.10.3 que acabamos de citar, es decir, los Planes Especiales también deberán valorar y justificar de manera expresa *"la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales"*.

Además de reiterar las apreciaciones que acabamos de hacer en el párrafo anterior con relación a los Planes Generales, hay también que hacer referencia a que no coincide la clase de Planes Especiales para los que la D.A.2ª de la Ley de Ordenación del Territorio exige la justificación de su coherencia territorial, y los Planes Especiales que el citado art.14.4 LOUA obliga a contener esa valoración justificadora. En efecto, la Ley de Ordenación del Territorio se refiere a los Planes Especiales que se regulaban en el ya derogado art.84.3 del TRLS de 1992, es decir los elaborados en ausencia de Plan General o Plan Territorial o cuando éstos no contuvieran las previsiones detalladas oportunas pudiendo tener una de estas finalidades: establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para suministros de energías, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial; protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación.

Por el contrario, el art.14.4 de la LOUA se refiere a los Planes Especiales en general, sin distinguir si se dictan en desarrollo de un Plan previo o no. En eso su previsión es de mayor ámbito, pues afecta a todos los Planes Especiales. Por otro lado, en cuanto a las finalidades que tienen los Planes Especiales que deben recoger la citada valoración expresa de su incidencia en la Ordenación del Territorio, el citado precepto sólo cita los que se refieran a: infraestructuras, servicios básicos, dotaciones o equipamientos generales o los habiliten Actuaciones de Interés Público en suelos no urbanizables. Como podemos comprobar, no coinciden, ni mucho menos, con el contenido de la D.A.2ª de la Ley de Ordenación del Territorio, que acabamos de ver. No creemos que pueda mantenerse que esta nueva LOUA deroga a aquélla LOTA en este punto, por el contrario, creemos que hay que interpretar que habrá que cumplir obligadamente con esa labor de justificación expresa de la coherencia territorial en todos los Planes Especiales que entren dentro de las previsiones de una de ambas

normas. Es decir, ambos preceptos deben interpretarse como complementarios y no como contradictorios.

II.3. INJERENCIA EXPRESA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS DETERMINACIONES DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

En distintos momentos, la LOUA atribuye expresamente a los Planes de Ordenación del Territorio la facultad de establecer determinaciones que inciden directamente en el contenido del Planeamiento Urbanístico. Esto no supone, en ningún caso, que no pueda haber otras injerencias fuera de las ahora previstas expresamente. Podrá haber todas las que se consideren necesarias para asegurar los intereses supramunicipales concretados en el modelo territorial autonómico.

Los supuestos en los que la LOUA expresamente invita a intervenir al Planeamiento de Ordenación del Territorio sobre el Planeamiento urbanístico son:

1º) En el art.10.1.B) se establece un contenido extra dentro de la denominada ordenación estructural del PGOU para aquellos municipios que se considere necesario por su relevancia territorial. Tal relevancia se determinará bien reglamentariamente o por los Planes de Ordenación del Territorio. Mientras que se realiza ese desarrollo reglamentario y los Planes de Ordenación del Territorio se va aprobando la Disposición Transitoria 8ª de la LOUA establece que serán considerados como de relevancia territorial los municipios de más de 20.000 habitantes y los que tengan litoral.

2º) El art.11.2.b) permite que los Planes de Ordenación del Territorio determinen directamente cuando será necesario para un área concreta la aprobación de un Plan de Ordenación Intermunicipal.

3º) El art.46, relativo a la clasificación del suelo no urbanizable, entre los criterios que regula para que un suelo se adscriba por el Plan General a dicha clase recoge el de *"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"*. Como

vemos, la facultades que se reconocen a estos Planes Territoriales son muy amplias con lo que puede decirse que se han convertido en instrumentos claves para la clasificación del suelo. Además, como prevé el apartado 2.b) de ese mismo art.46, los suelos que los Planes de Ordenación del Territorio obliguen, por las circunstancias expuestas, a ser clasificados como no urbanizables entrarán en la categoría de suelos no urbanizables de especial protección por la planificación territorial.

4º) En el art.50, entre los derechos de los propietarios de Suelo No Urbanizable se permite, en el apartado B) b), en las categorías de suelo no urbanizable de carácter natural o rural y del Hábitat Rural Diseminado, la realización de las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones, así como el desarrollo de usos y actividades que se legitimen expresamente por los Planes de Ordenación del Territorio. Igualmente, en ese mismo precepto en su apartado B) c) se permiten el mismo tipo de actividades descritas, pero en suelos no urbanizables de la categoría de especial protección, cuando lo permita expresamente el régimen a que esté sujeto el suelo por el Planeamiento de Ordenación del Territorio. Por consiguiente, tales instrumentos de ordenación territorial serán determinantes en el régimen jurídico de los suelos no urbanizables.

5º) En el art.52.1.A), al establecer el régimen jurídico del Suelo No Urbanizable, se vuelve sobre el tema al asegurar que no se podrán realizar en dicha clase de suelo, independientemente de su categoría, las obras e instalaciones que estén expresamente prohibidas por los Planes de Ordenación del Territorio.

6º) Por último, el art.73, relativo a las reservas de terrenos para los Patrimonios Públicos de Suelo, regula la posibilidad de que los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, al igual que los Planes Generales, puedan establecer en cualquier clase de suelo reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de tales patrimonios. Esta previsión es acorde con la creación del nuevo Patrimonio Autonómico de Suelo, y las nuevas facultades que la LOUA otorga a la Comunidad Autónoma en materia de instrumentos de intervención en el mercado del suelo.

II.4. Los Planes Especiales de Desarrollo Directo de Planes de Ordenación del Territorio.-

Desde que se aprobó la LOTA se pretendía hacer uso de los Planes Especiales de la Ley del Suelo como instrumentos de natural desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio. Se trataba de convertirlos en los instrumentos de conexión de la Planificación de Ordenación Territorial con la meramente urbanística. Finalmente estas expectativas se han confirmado en la LOUA que aunque brevemente se refiere a tales instrumentos de planeamiento en el art.14.2.c).

Los Planes Especiales que se dicten en desarrollo directo de los de Ordenación del Territorio sólo se contempla que tenga las siguientes finalidades:

1º) Establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen de suelo no urbanizable.

2º) Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado.

3º) Conservar , proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.

Se suscita la duda de cuál es el lugar que ocuparán estos Planes Especiales respecto del resto de los Planes Urbanísticos. Parece lógico que al tratarse de Planes de Desarrollo de Planes de Ordenación del Territorio, sus determinaciones vinculen al resto de Planes Urbanísticos, incluso a los Planes generales. No obstante, deberán limitarse estrictamente a aquellos aspectos que le corresponda ordenar o regular, de lo contrario podrían estar afectando de manera irregular al contenido de esos otros planes urbanísticos. Además, es necesario recordar la prohibición del art.14.5 LOUA de que, en ningún caso, podrán los Planes Especiales sustituir a los Planes Generales de Ordenación Urbanística en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, sin perjuicio de las limitaciones de uso que sí pueden establecer.

No olvidemos que al tratarse de Planes de desarrollo directo de Planes de Ordenación del Territorio tendrán obligadamente interés o incidencia supramunicipal y además será habitual que incidan de lleno en la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, con lo que deberán ser aprobados siempre definitivamente por la Comunidad Autónoma (art.31.2.B) LOUA).

II.5. El procedimiento de adaptación de los Planes Urbanísticos a los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio. Las facultades de subrogación autonómica en caso de incumplimiento.-

Ya hemos analizado más arriba la obligación que pesa sobre todos los Planes Urbanísticos de adaptarse a los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional que se vayan aprobando por la Comunidad Autónoma, en base a lo previsto en la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Ante el silencio de la LOTA, ha sido la LOUA la que ha venido a establecer con detalle el procedimiento a seguir para la referida adaptación.

En primer lugar, el art.35.3 repasa los efectos que la entrada en vigor sobrevinida de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio tendrá sobre el Planeamiento Urbanístico:

1º) La prevalencia de las normas de aplicación directa que contengan.

2º) La obligación por parte del Municipio de proceder a la adaptación, en el plazo que se establezca, de las normas del planeamiento urbanístico a las directrices vinculantes. No se dice nada respecto de las recomendaciones, aunque, como ya tuvimos ocasión de explicar, también será necesario adaptarse a ellas salvo que se decida no seguirlas y se motive que la alternativa adoptada es respetuosa con el modelo territorial diseñado desde el Plan Subregional de Ordenación del Territorio aplicable.

El procedimiento a seguir será el que con carácter general se regula en el art.36 para la innovación de los instrumentos de planeamiento de cualquier clase.

Una vez descrito el citado procedimiento, para el que nos remitimos a lecciones precedentes, el art.36.3 regula cómo ha de proceder la Consejería competente en materia de urbanismo en caso de que subsista la obligación de adaptación de un Plan Urbanístico a un Plan de Ordenación del Territorio.

Llama la atención de que el art.36 no se refiera en ningún momento al plazo que debe dar el Plan Subregional para llevar a cabo la adaptación del Planeamiento Urbanístico. En efecto, el citado precepto directamente se dirige a facultar a la Consejería competente para practicar al correspondiente Municipio requerimiento en el

que se especifique el contenido y alcance de la obligación legal de adaptación a cumplir, otorgándole un plazo razonable para su cumplimiento.

Sin duda, aunque no se diga expresamente, debemos entender que ese requerimiento deberá realizarse únicamente cuando el Ayuntamiento incumpla el deber de adaptación en el plazo dado por el Plan Subregional. De lo contrario no entendemos que la Consejería tenga que intervenir antes del final del plazo dado. La única posibilidad sería que el Plan Subregional correspondiente no recogiera plazo alguno, o no hubiese determinado convenientemente el contenido y el alcance de la adaptación a realizar, o ambas cosas. También podría servir como recordatorio y actividad de colaboración con los Municipios implicados, aunque no se diga así en el artículo.

Si acogemos la interpretación más lógica, lo que el precepto exige es que la Consejería competente efectúe un requerimiento a todo Municipio que incumpla con el plazo de adaptación dado por el Plan Subregional. El citado requerimiento dice la Ley, como ya hemos reseñado, que deberá otorgar un plazo razonable para su cumplimiento, teniendo en cuenta que en ese plazo el Municipio habrá de adoptar todas las medidas que fueran pertinentes incluso las de índole presupuestaria.

Una vez que el Municipio incumpla el plazo dado en el referido requerimiento, la Consejería quedará habilitada para sustituir la inactividad municipal, acordando lo procedente para la elaboración técnica de la innovación, conforme a lo dispuesto en el art.60 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Una última opción que maneja el artículo 36.3 es que, realizado el requerimiento, el Municipio se muestre favorable a que la Consejería competente en materia de urbanismo proceda a la elaboración técnica de las innovaciones que sean necesarias en su planeamiento urbanístico.

Una cuestión que no queda resuelta es lo que ocurre con las determinaciones del Plan Subregional en caso de incumplimiento del Municipio correspondiente, mientras se lleva a cabo la sustitución autonómica de la labora municipal. Ni la LOTA ni la LOUA resuelven nada al respecto. Está claro que para las normas de aplicación directa del Plan de Ordenación del Territorio no hay problema ninguna, pero las directrices y recomendaciones quedarían , en principio, inaplicables. Ante esta imprevisión normativa, nosotros nos preguntamos sin no sería posible que, como ocurre con las Directivas del Derecho Comunitario, incumplido el plazo de adaptación, las

determinaciones indirectas de los planes autonómicos de ordenación del territorio, directrices y recomendaciones, pasasen a tener efectos directos en la medida de sus posibilidades. Somos conscientes de que se trata de una propuesta de *lege ferenda*.

II.6. Medidas cautelares suspensivas durante la tramitación de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.-

Estamos ante otra reacción de la LOUA ante la imprevisión de algunos temas en la LOTA. En efecto, en la Disposición Adicional Quinta se regula la posibilidad de que la Junta de Andalucía, a través de su Consejo de Gobierno, pueda acordar, simultáneamente con el acuerdo de formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, o incluso con posterioridad al mismo, la suspensión de la tramitación de cualquier modificación del planeamiento urbanístico de su ámbito, cuando pueda afectar a la ordenación estructural y tener incidencia supramunicipal. Parecen ser necesarios ambos requisitos.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno deberá especificar los contenidos del planeamiento municipal que se verán afectados por la suspensión.

Esta suspensión podrá alcanzar los dos años de duración, y no se computará nunca como tiempo de suspensión del previsto para aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas en el art.27 dentro de los actos preparatorios de la innovación de instrumentos de planeamiento urbanístico.

Además de esta suspensión expresa la Disposición prevé también una suspensión automática, "*ope legis*". Esta suspensión alcanzará a los contenidos de las innovaciones del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico que contravengan las determinaciones propuestas en un Plan de Ámbito Subregional cuando éste entre en la fase de información pública durante su elaboración. El plazo máximo de esta medida será de un año.

Como ya explicamos al referirnos a la autonomía local, la jurisprudencia constitucional (SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, y 259/1988, de 22 de diciembre) consideró que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, en coherencia con la Constitución, había suprimido toda posibilidad de suspensión

administrativa de actos locales⁹, dictándose posteriormente, en congruencia, una serie de sentencias (SSTC 213/1988, 259/1988 y 46/1992), que declararon inconstitucionales, por considerarlos contrarios a la Autonomía Local, los preceptos de las leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la Comunidad Autónoma la potestad de suspender en vía administrativa los acuerdos municipales, como son, por ejemplo, los referentes a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (arts.25.2.d), y concretamente, la facultad de otorgar la autorización para la edificación y otros usos del suelo. Parece claro, pues, que la suspensión de los acuerdos de las Entidades Locales es sólo potestad de los Tribunales.¹⁰

Sin embargo, como también expusimos, las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 36/1994, de 10 de febrero, han introducido importantes matices en las anteriores afirmaciones. En ellas se entiende que no se vulnera la Autonomía local cuando las facultades de suspensión que se otorguen a las Comunidades Autónomas no supongan ningún control administrativo de legalidad, sino una simple medida cautelar y de vigencia transitoria, que persiga la defensa de las competencias propias de la Administración autonómica que no comportan dicho control.

Pues bien, en estos últimos matices se han basado los legisladores autonómicos, en numerosos supuestos, como el que acabamos de exponer de la LOUA, para otorgar a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas importantes facultades de suspensión de los acuerdos locales en materia de urbanismo, mientras se tramitan los lentos procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio que han creado, o incluso, en otras Comunidades Autónomas, se prevé la suspensión durante el plazo que se haya otorgado para la adaptación de los planes urbanísticos.

II.7. Facultades de suspensión del Planeamiento Urbanístico para la salvaguarda de las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.-

En consonancia con lo que acabamos de estudiar hemos también de analizar el

⁹ Con excepción de los previsto en el art.67 de la misma.

¹⁰ Ver por ejemplo el fundamento jurídico 2º de la STC 46/1992, de 2 de abril, sobre la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas de Disciplina Urbanística.

art. 35 apartado 2 de la LOUA, que puede convertirse en uno de los más polémicos con relación al necesario respeto de la Autonomía Local en materia, en este caso, de Urbanismo. Nos referimos a la posibilidad contemplada por dicho artículo de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en salvaguarda de la eficacia de las competencias autonómicas, previa audiencia al municipio afectado y Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, pueda decidir la suspensión de cualquier instrumento de planeamiento por un plazo de hasta dos años.

La suspensión, que habrá de ser expresamente motivada, puede referirse a la totalidad del Plan o a parte de su contenido y ámbito territorial, e incluso abarcará su posibilidad de innovación.

En los seis meses siguientes al acuerdo autonómico de suspensión la Comunidad deberá establecer normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente, concretando además, el ámbito y los efectos de la suspensión decretada.

A pesar de que el Tribunal Constitucional, como hemos visto, ha considerado posible algunos mecanismos de esta índole, siempre que estén orientados a la salvaguarda de las competencias propiamente autonómicas, seguimos pensando que esta facultad autonómica puede resultar contraria a la Autonomía Local constitucionalmente garantizada, sobre todo si se utiliza sin mesura. Deberá ser utilizada de manera muy excepcional, de lo contrario su uso sería claramente inconstitucional.

II.8. Las Actuaciones de Interés Público en Suelo No Urbanizable y las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio.-

Por último, para finalizar con las interacciones entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo previstas en la LOUA, hay que citar la previsión del art.42.6 de que las Actuaciones de Interés Público puedan coincidir además con la condición de Actuaciones Singular Aislada con Incidencia en la Ordenación del Territorio, de las que vimos más arriba en este mismo capítulo, al estudiar la Ley Andaluza de Ordenación del Territorio.

En ese caso, el art.42 LOUA contempla el deber de aplicar al Plan Especial o Proyecto de Actuación que se tramite para la concreta Actuación de Interés Público, además de las previsiones de la legislación urbanística, las de los artículos 30,31 y 32 de

la LOTA, exigiendo, por tanto la emisión del **informe de coherencia territorial**, que será emitido por el órgano competente de la Comunidad en dos meses, o de lo contrario se entenderá que es favorable