

**EL IMPACTO EN LOS ENTES LOCALES
DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA
SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO EN
ANDALUCÍA Y SU REGLAMENTO**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN:

99. Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
103. Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
104. Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
105. Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.
JAIME PINTOS SANTIAGO
106. Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEIDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRÍGUEZ LAÍN
107. Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.
PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ
108. Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local.
JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ
109. Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local.
GUSTAVO GARCÍA-VILLLANOVA ZURITA
110. El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales
FERNANDO GÓMEZ GARRIDO y GUILLERMO LAGO NÚÑEZ
111. Praxis sobre protección de datos en las Entidades Locales
CAROLINA GOÑI MURUZÁBAL, LOURDES OROZ VALENCIA
112. Los bienes de las Corporaciones Locales. Origen, evolución y regulación actual.
ESTEBAN CORRAL GARCÍA
113. La gestión de los ingresos en las entidades locales
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
114. La gestión de los fondos europeos de recuperación por las entidades locales
RICARDO RIVERO ORTEGA y VALENTÍN MERINO ESTRADA
115. La gestión digital no presencial en las entidades locales: teletrabajo y órganos colegiados electrónicos.
RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y JORGE FONDEVILA ANTOLÍN
116. La Nueva Gestión Pública en la década 2030 (3raNGP) en las Administraciones locales.
FERNANDO MONAR RUBIA y RODRIGO MARTIN CASTAÑO
117. La función pública local tras la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad. El empleo público temporal en el sector público local y los procesos de estabilización.
XAVIER BOLTAINA BOSCH
118. Tesorería y Recaudación en las Entidades Locales
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ

**EL IMPACTO EN LOS ENTES LOCALES
DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA
SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO EN
ANDALUCÍA Y SU REGLAMENTO**

DIRECCIÓN

DIEGO J. VERA JURADO

COORDINADORES

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ

ADRIANA ANTÚNEZ SÁNCHEZ

MANUEL MORENO LINDE

ESTHER RANDO BURGOS

AUTORES

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ

VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA

MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ

SALVADOR MARTÍN VALDIVIA

MANUEL MORENO LINDE

ESTHER RANDO BURGOS

MANUEL REBOLLO PUIG

DIEGO J. VERA JURADO



CEMCi

GRANADA, 2024

© Autores
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
www.cemci.org
publicaciones@cemci.org

ISBN: 978-84-16219-61-2
Depósito legal: GR-167-2024

Impreso: Imprenta Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por
sus colaboradores.



ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 17 |
| CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN. Diego Vera Jurado | 19 |
| Introducción | 21 |
| CAPÍTULO II. NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA. Diego Vera Jurado y Esther Rando Burgos | 27 |
| I. Algunas consideraciones generales en torno a la ordenación del territorio. | 29 |
| II. Los instrumentos de ordenación territorial | 36 |
| 1. Instrumentos de planificación territorial en Andalucía | 37 |
| 1.1. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: algunas notas sobre una persistente reivindicación municipal..... | 37 |
| 1.2. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional | 47 |
| 2. Instrumentos de desarrollo y gestión territorial | 54 |
| 2.1. Instrumentos de desarrollo y ejecución..... | 56 |
| 2.2. Programas Coordinados para la Gestión Territorial..... | 60 |
| 3. Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio | 65 |

| | |
|---|----|
| 4. Directrices generales para la protección del litoral y del paisaje..... | 69 |
| 4.1. Determinaciones para la protección del litoral..... | 69 |
| 4.2. Determinaciones para la protección del paisaje | 73 |
| 5. Efectos y vigencia de los instrumentos de ordenación del territorio..... | 80 |
| 5.1. Efectos de los instrumentos de ordenación territorial | 80 |
| 5.2. Vigencia de los instrumentos de ordenación territorial..... | 83 |
| III. El protagonismo de las actuaciones de interés autonómico y su papel limitador en torno al tan proclamado carácter municipalista de la LISTA..... | 85 |
| 1. Algunas consideraciones previas en torno a la cuestión | 85 |
| 2. La Declaración de Interés Autonómico | 88 |
| 3. Los Proyectos de Actuación Autonómico | 98 |

CAPÍTULO III. EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO: SITUACIÓN Y CLASES DE SUELO. EL SUELO URBANO Y EL SUELO RUSTICO EN LA LEGISLACION DE ANDALUCIA.

Venancio Gutiérrez Colomina..... 113

| | |
|--|-----|
| I. Ideas generales sobre el contenido legal urbanístico del suelo: la legislación estatal..... | 115 |
| 1. Régimen del suelo: las clases básicas de suelo..... | 115 |
| 2. De la clasificación a la situación de suelo | 116 |
| 3. Las actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias | 122 |
| II. La clasificación y categorización del suelo, vuelo y subsuelo | 125 |
| 1. Clasificación del suelo, vuelo y subsuelo..... | 125 |
| a) La clasificación del suelo en la LISTA | 125 |
| b) Régimen del vuelo y subsuelo en la LISTA.... | 126 |
| III. El régimen jurídico del suelo urbano en la LISTA..... | 129 |

| | |
|---|-----|
| 1. El concepto de suelo urbano en la LISTA. Antecedentes..... | 129 |
| 2. Carácter reglado del suelo urbano..... | 132 |
| 3. El suelo urbano consolidado y no consolidado: La desconsolidación del suelo..... | 137 |
| 4. Régimen del suelo urbano en la LISTA de Andalucía. Derechos y deberes | 140 |
| a) Actuaciones edificatorias en SU | 140 |
| b) Actuaciones de transformación | 141 |
| IV. La supresión del suelo urbanizable en LISTA..... | 142 |
| 1. El rol del suelo urbanizable en el derecho urbanístico y la incidencia de su supresión en la LISTA | 142 |
| 2. La regulación de las actuaciones de transformación de nueva urbanización..... | 145 |
| V. El suelo rústico en Andalucía | 150 |
| 1. Enfoque normativo, jurisprudencial y doctrinal... | 150 |
| 2. Definición del suelo rústico en la LISTA | 155 |
| 3. Régimen del suelo rústico en la LISTA: usos y actuaciones ordinarias | 159 |
| 4. Usos y Actuaciones Extraordinarias de interés público y otros | 163 |
| 5. Régimen jurídico de las actuaciones extraordinarias | 167 |
| a) Proyecto de Actuación y procedimiento..... | 167 |
| b) No necesidad de autorización previa | 169 |
| c) Plazo de duración | 170 |
| d) Prestación compensatoria..... | 170 |
| 6. Viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas... | 172 |
| 7. El contenido del régimen del suelo rústico. Actuaciones de transformación | 173 |
| 8. Requisitos de los usos y actividades en suelo rústico: Inducción a nuevos asentamientos..... | 175 |
| a) Ideas generales..... | 175 |
| b) Inducción a nuevos asentamientos | 177 |

| | |
|--|-----|
| VI. Función residencial en núcleos rurales: asentamientos urbanísticos y agrupaciones en suelo rústico | 183 |
| 1. Asentamientos rústicos en Suelo urbano..... | 183 |
| 2. Hábitat rural diseminado..... | 184 |
| a) Nociones generales en la LISTA..... | 184 |
| b) Desarrollo reglamentario en el RGLISTA..... | 186 |
| 3. Hábitat troglodítico | 189 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO IV. LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA EN EL NUEVO MARCO NORMATIVO URBANÍSTICO ANDALUZ EN CLAVE MUNICIPAL. Esther Rando Burgos..... | 191 |
| I. La irrupción de las actuaciones de transformación urbanística en la legislación estatal básica y su evolución hasta la actualidad..... | 193 |
| A. Las actuaciones de urbanización en la legislación básica estatal | 204 |
| B. Las actuaciones de dotación en la legislación básica estatal | 206 |
| C. Las actuaciones edificatorias en la legislación básica estatal | 208 |
| II. Las actuaciones de transformación urbanística en el nuevo marco normativo andaluz. Marco general... | 209 |
| III. Las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano | 218 |
| A) Actuaciones de mejora urbana | 219 |
| a) Deberes de las promociones de actuaciones de mejora urbana | 221 |
| b) Ejecución de las actuaciones de mejora urbana..... | 224 |
| B) Actuaciones de reforma interior..... | 225 |
| a) Deberes de la promoción de actuaciones de reforma interior | 228 |
| b) Ejecución de las actuaciones de reforma interior | 232 |

| | |
|--|------------|
| IV. Las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico: las actuaciones de nueva urbanización | 237 |
| A) Deberes de la promoción de actuaciones de nueva urbanización | 239 |
| B) Ejecución de las actuaciones de nueva urbanización | 241 |
| CAPÍTULO V. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN LA LISTA: HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL. | |
| Mariano López Benítez | 247 |
| I. Consideraciones generales: ¿a qué finalidades obedece el nuevo sistema de planeamiento diseñado por la LISTA? | 249 |
| II. El sistema de planeamiento en la LISTA: clases y funcionalidades de los distintos planes y su articulación con las competencias municipales..... | 255 |
| 1. Las clases de planes..... | 255 |
| 2. La nueva significación que asume en la LISTA la diferenciación entre ordenación urbanística general y ordenación urbanística detallada..... | 257 |
| 3. Las relaciones entre la ordenación urbanística general y la ordenación urbanística detallada con respecto al suelo urbano | 262 |
| 4. Las relaciones entre los instrumentos de ordenación urbanística detallada con respecto al suelo urbano..... | 264 |
| 5. La singularidad de los planes especiales..... | 267 |
| 6. Dos muestras más de simplificación en el sistema de planeamiento ideado por la LISTA: los planes básicos de ordenación municipal y el distinto carácter de las determinaciones de los planes urbanísticos | 268 |
| A) Los Planes Básicos de Ordenación Municipal . | 268 |
| B) El distinto carácter de las determinaciones de los planes urbanísticos..... | 269 |
| III. La simplificación procedimental. El procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes urbanísticos y las competencias municipales al respecto | 272 |

| | |
|--|-----|
| 1. Un solo procedimiento para todos los planes urbanísticos | 272 |
| 2. Los denominados actos preparatorios para la formación de los planes urbanísticos | 273 |
| 3. La labor centrocampista del acuerdo de aprobación inicial | 277 |
| A) La nueva configuración de las suspensiones cautelares de autorizaciones, licencias y aprobaciones | 277 |
| B) El papel impulsor del acuerdo de aprobación inicial..... | 278 |
| C) La problemática de los informes preceptivos de carácter sectorial..... | 280 |
| D) El informe preceptivo -y, en ocasiones, vinculante- de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo como sucedáneo de la tradicional aprobación definitiva autonómica | 286 |
| 1. Las comisiones provinciales de coordinación | 289 |
| 2. Las especialidades de los planes de iniciativa particular..... | 291 |
| 3. Tramitación de urgencia y tramitación simultánea | 292 |
| IV. Entrada en vigor del nuevo sistema de planeamiento ... | 292 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO VI. LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL PLANEAMIENTO. Salvador Martín Valdivia | 299 |
| I. Consideraciones generales | 301 |
| II. De las formas de gestión del Plan: sus presupuestos y condiciones..... | 305 |
| III.El sistema de compensación | |
| A. Concepto y modos de gestión | 308 |
| B. La gestión directa: la participación de los propietarios..... | 309 |
| IV.El sistema de cooperación..... | 330 |
| A. Concepto y formas de gestión..... | 330 |

| | |
|---|-----|
| B. Los deberes y prerrogativas de los participantes en el sistema..... | 331 |
| C. La operativa del sistema | 336 |
| V. La expropiación | 341 |
| VI. La reparcelación | 345 |
| A. Concepto y regulación..... | 345 |
| B. Definición de derechos..... | 348 |
| C. Efectos jurídicos de la reparcelación..... | 361 |
| D. Efectos económicos de la reparcelación | 367 |
| E. Procedimiento para la aprobación del proyecto de reparcelación..... | 370 |
| VII. La ejecución mediante gestión indirecta. El agente urbanizador. El papel del municipio | 372 |
| VIII. La ejecución material de la urbanización..... | 375 |
| IX. Ejecuciones asistemáticas..... | 385 |

CAPÍTULO VII. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUELO EN ANDALUCÍA. Los municipios ante la gestión de su patrimonio. Salvador Martín Valdivia393

| | |
|---|-----|
| I. Las pulsiones administrativas en el control y la ordenación del crecimiento urbano..... | 395 |
| II. Naturaleza jurídica de los bienes integrantes de los patrimonios públicos | 405 |
| III. Constitución y bienes que integran los patrimonios públicos de suelo | 408 |
| IV. La expropiación como medio específico para incrementar los patrimonios de suelo. La reserva de terrenos | 414 |
| V. El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo | 418 |
| A. Los terrenos y construcciones que integran los patrimonios públicos de suelo | 420 |
| B. El destino de los ingresos y recursos derivados de la gestión de los patrimonios públicos..... | 423 |
| VI. La gestión de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo..... | 429 |

| | |
|---|------------|
| A. Cesiones gratuitas de bienes o transmisiones por precio inferior al de su valor urbanístico..... | 430 |
| B. Transmisiones en virtud de enajenaciones onerosas | 431 |
| VII. El derecho de superficie | 435 |
| VIII. Los derechos de tanteo y retracto..... | 439 |
| A. Naturaleza jurídica y competencia para su establecimiento y regulación | 439 |
| B. Concepto y configuración legal | 442 |
| C. La delimitación de áreas en los tanteos y retractos urbanísticos..... | 443 |
| D. Ejercicio de los derechos de tanteo y retracto | 445 |
| | |
| CAPÍTULO VIII. LAS ENTIDADES LOCALES ANTE LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN EN ANDALUCÍA. Elsa Marina Álvarez González y Manuel Moreno Linde | 449 |
| I. Introducción..... | 451 |
| II. La ejecución de las obras de edificación | 453 |
| 1. Las actuaciones edificatorias | 453 |
| 2. El deber de edificar y los efectos de su incumplimiento | 459 |
| III. Aspectos generales de las licencias urbanísticas | 465 |
| 1. Concepto | 465 |
| 2. Características | 467 |
| 3. Sujetos obligados | 471 |
| 4. Actos sujetos a licencia..... | 473 |
| 5. Tipos de licencias..... | 475 |
| IV. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas..... | 476 |
| 1. Competencia..... | 477 |
| 2. Procedimiento | 478 |
| V. Aspectos generales de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas | 491 |
| 1. La declaración responsable y la comunicación previa como medios de intervención de la actividad de edificación. Su implementación en Andalucía | 491 |

| | |
|--|-----|
| 2. Actos sujetos a declaración responsable y a comunicación previa | 497 |
| 3. Requisitos y efectos | 502 |
| VI. Régimen jurídico de los medios de intervención administrativa | 504 |
| 1. Eficacia temporal y caducidad | 505 |
| 2. Licencias disconformes con la nueva ordenación urbanística | 507 |
| 3. Modificaciones de la licencia durante la ejecución de las obras | 510 |
| 4. Contratación de los servicios por las empresas suministradoras | 510 |
| 5. Medidas de garantía y publicidad..... | 511 |
| VII. Deber de conservación y situación de ruina..... | 516 |

**CAPÍTULO IX. DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.
En especial , actuaciones municipales de restablecimiento de la legalidad, sanción e inspección. Manuel Rebollo Puig....** 525

| | |
|---|-----|
| I. Restablecimiento de la legalidad | 527 |
| 1. Restablecimiento de la legalidad frente a actuaciones sin título habilitante | 527 |
| 2. Restablecimiento de la legalidad frente a actuaciones con título ilegal..... | 547 |
| 3. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sujetas a declaración responsable.... | 552 |
| 4. Competencias municipales y autonómicas | 559 |
| 5. Reglas comunes a los diversos supuestos de restablecimiento de la legalidad. En especial, el carácter real de estas medidas..... | 568 |
| II. Régimen sancionador | 570 |
| 1. Las infracciones territoriales y urbanísticas | 570 |
| 2. Las sanciones y otras consecuencias | 573 |
| 3. Responsables. La responsabilidad solidaria | 575 |
| 4. Concurso de normas punitivas y de infracciones... .. | 579 |
| 5. Extinción de la responsabilidad..... | 583 |
| 6. Procedimiento sancionador..... | 586 |
| 7. Relación entre potestad sancionadora y de restablecimiento de la legalidad y entre sus respectivos procedimientos | 588 |
| 8. Competencia sancionadora | 594 |

| | |
|---|------------|
| III. Inspección | 597 |
| 1. Competencias municipales y autonómicas | 598 |
| 2. Advertencias y medidas provisionales de los inspectores..... | 599 |
| CAPÍTULO X. MEDIDAS DE ADECUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS EDIFICACIONES IRREGULARES. | |
| Manuel Moreno Linde..... | 603 |
| I. La edificación irregular como mal endémico de los municipios andaluces | 605 |
| II. Naturaleza y alcance de las medidas de adecuación ambiental y territorial | 612 |
| III. La situación de asimilado a fuera de ordenación | 615 |
| 1. El concepto de asimilado a fuera de ordenación y su delimitación por la LISTA y el RGLISTA | 615 |
| 2. Condiciones del reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación | 624 |
| 3. El papel del municipio en la declaración de asimilado a fuera de ordenación: competencia y procedimiento | 630 |
| 4. Efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación | 634 |
| IV. Planes de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares..... | 639 |
| 1. Objeto y naturaleza del plan especial | 639 |
| 2. Contenido del plan especial | 641 |
| 3. La tramitación y aprobación del plan especial como competencia municipal..... | 645 |
| 4. Efectos de la aprobación del plan especial..... | 647 |
| 5. Ejecución del plan especial..... | 650 |
| V. Incorporación a la ordenación urbanística de las edificaciones irregulares..... | 653 |
| 1. Condiciones para la incorporación..... | 653 |
| 2. La ejecución de los ámbitos de agrupaciones de edificaciones irregulares incorporadas | 662 |
| VI. Legalización por ministerio de la ley: la disposición transitoria quinta de la LISTA | 664 |
| BIBLIOGRAFÍA | 667 |

PRESENTACIÓN

Nos encontramos ya finalizando el desarrollo del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2023, estando muy satisfechos por haber dado cumplimiento a los objetivos previstos, habiendo consolidado y perfeccionado lo implantado hasta el momento e incluso asumiendo nuevos retos y acciones, siempre intentando posicionar el Centro como un centro de referencia y de alta calidad, en las materias que le son propias: formación, investigación, documentación y publicaciones.

En esta ocasión, presentamos una obra de sumo interés que, con seguridad, será de gran utilidad para la totalidad de los usuarios y colaboradores del Centro, aunque especialmente para aquellos operadores jurídicos que presten servicios en las Entidades Locales andaluzas o que en cualquier caso deban aplicar la legislación urbanística actual de Andalucía, ya que se analizará de forma detallada las diversas instituciones jurídicas que se regulan en la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía y su Reglamento, aprobado

mediante Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, a través de un análisis profundo, con una visión no solo teórica sino también práctica.

Para la elaboración de esta obra colectiva titulada *El impacto en los Entes Locales de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía y su Reglamento* hemos contado con un magnífico elenco de autores, todos ellos especialistas en Derecho Administrativo y con un amplio bagaje en cuanto a la materia tratada, tanto por su formación, como por su actividad docente y/o profesional, así como por sus numerosas publicaciones realizadas, figurando como Director de la misma Diego J. VERA JURADO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga.

A lo largo de sus capítulos, los autores analizan tanto la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía (LISTA), como su Reglamento, reguladores del nuevo marco normativo de la ordenación del territorio en Andalucía, así como las implicaciones que esta normativa tiene en las actividades de desarrollo urbanístico que llevan a cabo las entidades locales, presentando una serie de contenidos mínimos y fundamentales que deben ser conocidos por los empleados públicos para el desempeño efectivo de sus funciones en estas áreas.

Esperamos que este manual tenga una buena acogida y agradecemos a los autores el gran trabajo realizado, así como a nuestra comunidad de usuarios, su interés las actividades que llevamos a cabo. Gracias.

CEMCI

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

DIEGO J. VERA JURADO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

INTRODUCCIÓN

Pocas manifestaciones de la obra humana tienen la complejidad cuantitativa y cualitativa de la ciudad. Nos encontramos ante un fenómeno difícil de definir, y aún más difícil de prever. Decía Lewis Mumford –en su enciclopédica obra “la ciudad en la historia”– que **“no hay definición única (para la ciudad) que se aplique a todas sus manifestaciones y una sola descripción no puede abarcar todas sus transformaciones”**. Es la ciudad, por tanto, uno de los fenómenos que mejor caracteriza a nuestra civilización en términos globales y a cada uno de los diferentes momentos de la historia de manera particular. Y ello porque la ciudad se articula dentro de procesos históricos que es necesario conocer para comprenderla (ciudad antigua, islámica, medieval, renacentista, barroca, industrial o moderna) y de los cuales no es posible desvincularla en ninguno de sus aspectos. Se puede afirmar, sin duda, que no ha existido un proceso histórico significativo que no haya generado una nueva forma, más o menos compleja, de utilizar el territorio y entender la ciudad, de la misma manera que se puede afirmar que los diferentes modos de interpretar el territorio y concebir la ciudad han generado cambios sociales, políticos y económicos durante toda la historia. Sin ir más lejos, asistimos en el

presente momento de la mano de la **revolución digital** a una profunda transformación –como ya ocurrió con la **revolución industrial**– que incorpora nuevos escenarios y que, irremediabilmente, nos obliga a realizar nuevos planteamientos sobre lo que creíamos definitivo y definido. Cuando el citado Lewis Mumford afirmaba que la vida humana se mueve entre dos polos: **movimientos y asentamientos**, estaba pensando en una realidad dicotómica que ya no existe. Estaba reflexionando sobre una función de la ciudad y una función del territorio ya superadas. Hay que definir, por tanto, nuevamente el concepto de asentamiento, crecimiento, movimiento y, consiguientemente, los conceptos de ciudad y territorio. De hecho, en nuestro actual mundo, se puede vivir incomunicado (no asentado) en el centro de una cosmopolita ciudad y, de la misma manera, se puede estar comunicado globalmente desde un apartado punto del territorio (asentado). El centro y la periferia pueden intercambiar sus atributos como nunca lo han hecho, y ello, sin duda, es un cambio sustancial. Es, en definitiva, un cambio del territorio y de la ciudad como realidades vinculadas. Y aunque es cierto que ambos pueden ser objeto de una inicial acotación, incluso de una explicación individualizada, es necesario subrayar que su adecuada interpretación debe transcurrir de manera transversal e interrelacionada. Dicho en otras palabras, no se puede entender la ciudad al margen del territorio, ni el territorio desvinculado de su principal elemento que es la ciudad. Las dificultades que el ordenamiento jurídico (el **derecho**, en términos generales) ha tenido y tiene para ofrecer una respuesta estable y razonable a los problemas territoriales, urbanísticos, incluso ambientales, son –por consiguiente– más que significativas.

En resolver estas dificultades hemos empleado mucho tiempo (como mínimo desde la Ley del Suelo de 1956), muchos esfuerzos en reflexionar (y regular), además

de la correspondiente reflexión sobre las competencias municipales, autonómicas y estatales para ello. No obstante, es necesario reconocer que nuestra capacidad de solución de los problemas ha sido relativa, además de terminar construyendo un sistema singular **-ensimismado**, lo calificaba Javier García Bellido en su trabajo sobre “la excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”- que se replica constantemente, pero que le cuesta suprimir soluciones fallidas e incorporar otras realmente nuevas. Sin duda, los pilares esenciales de la estructura del modelo urbanístico español constituyen un sistema cerrado, férreamente trabado que nos sitúan en una verdadera excepción o modelo **sui generis** en con todos los demás sistemas europeos. Aun así, teniendo conciencia de ello, volvemos a fundamentar las propuestas normativas sobre claves e instrumentos no siempre eficaces. reiteramos y acumulamos fórmulas que, en muchos casos, no sustituyen a las anteriores, sino, más bien, integran un devenir de aportaciones no siempre articuladas y coordinadas. Y ello tanto en el ámbito competencial del Estado como de las comunidades autónomas. De cualquier manera, los intentos por solucionar los problemas urbanísticos y territoriales no cejan, las comunidades autónomas apuestan por nuevos intentos y nuevas posibilidades de actuación, amparadas en las proclamadas nuevas necesidades de la sociedad y del entorno en el que nos desenvolvemos, y con el objetivo de mejorar tanto la legislación como la actividad de la Administración.

Este trabajo asume, por tanto, las respuestas de algunos de los problemas que plantea la ciudad y el territorio en el presente momento, y todo ello con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a la cobertura normativa que le brinda la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio

de Andalucía (LISTA) y el decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba su reglamento. Este trabajo, que se suma a publicaciones anteriores sobre el tema, viene amparado por la necesidad de comprobar el desarrollo y efectos que ambas normas han tenido desde su promulgación -especialmente la LISTA- además de insistir en comprobar los efectos que ambas han podido tener sobre la administración local. No debemos de olvidar que las propuestas que realiza la LISTA y su Reglamento pasan, en muchos casos, por ordenar el sistema territorial y urbanístico de tal forma **“que los municipios puedan ejercer sus competencias de forma efectiva”**, puedan **“participar en la toma de decisiones sobre el territorio”** y puedan coordinen sus intereses con el propio de la Comunidad Autónoma. Es importante ofrecer algunas reflexiones, después de cierto tiempo de desarrollo, sobre la consecución (o no) de los objetivos planteados; comprobar si realmente el sistema es más ágil, eficiente y adaptado a las circunstancias, y sí, a la postre, consolida las competencias y actuaciones de las administraciones locales en el urbanismo. Es importante, asimismo, ofrecer algunos argumentos sobre la tan cuestionada articulación de la LISTA y su Reglamento, y sobre las luces y sombras que presenta este último en relación a su contenido, sistemática y técnica jurídica.

El trabajo que aquí presentamos aporta un contenido mínimo que los empleados públicos, profesionales, estudiantes e interesados en general deben de conocer para comprender los nuevos ejes de la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía. Un trabajo colectivo que, sin pretensiones dogmáticas, intenta ofrecer los elementos suficientes para entender las estructuras básicas del denominado **Derecho urbanístico de Andalucía**.

El esquema de la obra responde a un relato lógico (y tradicional) de la materia. Se divide en dos grandes

apartados: uno, referido a la ordenación del territorio; otro, al urbanismo. Dentro de la primera, se detallan los aspectos referidos a la planificación e instrumentos territoriales. La segunda hace referencia al régimen de la propiedad del suelo, ordenación urbanística, ejecución del planeamiento y disciplina urbanística. Cada capítulo concluye, además, con una relación bibliográfica sobre los tratados, monografías y artículos científicos de los que los autores de este trabajo nos sentimos deudores. Igualmente, como ya ha quedado subrayado, es de destacar el lógico protagonismo de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el desarrollo de la obra, aunque con la obligada incorporación y análisis de la normativa comunitaria, estatal y, según los casos, la referida a otras comunidades autónomas.

Para finalizar, agradecer a los autores participantes el interés, paciencia en algunos momentos, y buen hacer a la hora de elaborar estas lecciones, resultado de años de actividad universitaria y profesional, que nos permite presentar un trabajo de estas características. **mi** satisfacción por compartir con ellos este proyecto.

*Diego J. Vera Jurado.
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Málaga.*

CAPÍTULO II

NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

DIEGO J. VERA JURADO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

ESTHER RANDO BURGOS
Profesora Ayudante Doctora
de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Casi obsta incidir en que una de las primeras notas que hay que destacar cuando se habla de ordenación del territorio es que se está ante una función pública de reciente configuración. Sin embargo, y pese a su relativa corta vida jurídica, la ordenación del territorio se ha instituido en un vehículo de coordinación y armonización de vital importancia que ha posibilitado avanzar de manera exponencial en la forma de interpretar la realidad territorial, en general, pero también de la ciudad, en particular.

No resulta sencillo definir qué ha de entenderse por ordenación del territorio o, al menos, no lo es desde una perspectiva propiamente jurídica. Las distintas concepciones giran en torno a la planificación física, la planificación económica o el desarrollo territorial, priorizando e imbricando cada una de ellas según los diferentes planteamientos. Una definición tradicionalmente

utilizada y empleada es la que en el año 1983 ofreciera la Carta Europea de Ordenación del Territorio, auspiciada en el seno del Consejo de Europa, cuando expone que la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio. Es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector". A partir de la misma, se pueden extraer una serie de objetivos y principios fundamentales, que han inspirado y sustentado gran parte de la normativa vigente, tales como:

- *El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.* Teniendo en cuenta los procesos económicos, las peculiaridades regionales, los ejes de desarrollo y las redes de comunicación, la ordenación del territorio debe controlar el crecimiento de las regiones congestionadas o de aquellas que presenten una evolución demasiado rápida, alentar el desarrollo de aquellas que mantienen un cierto retraso, mantener o adaptar las infraestructuras indispensables para permitir un nuevo impulso de las regiones en decadencia o amenazadas por graves problemas de empleo.
- *La mejora de la calidad de vida.* A través de la ordenación del territorio se debe favorecer el marco de vida cotidiano, ya se trate de la vivienda, el trabajo, la cultura o el ocio, e incluso de las relaciones en el seno de las comunidades humanas y

el crecimiento del bienestar individual mediante la creación de empleos y de equipamientos económicos, sociales y culturales que respondan a las aspiraciones de las distintas capas de la población y aseguren, por la elección de su localización, una utilización óptima.

- *La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.* Promoviendo estrategias que permitan reducir al máximo los conflictos que surgen entre las crecientes necesidades de recursos naturales y la exigencia de su conservación, tratando de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico.
- *La utilización racional del territorio.* Persiguiendo los objetivos definidos anteriormente, trata en particular de controlar la implantación, la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y de las grandes infraestructuras, así como la protección de las zonas agrícolas y forestales. Esta ordenación física debe acompañarse necesariamente de una política de suelo con el fin de hacer posible la realización de objetivos de interés general.

Pues bien, la LISTA, bajo el paraguas de estos antecedentes y principios generales, viene a diseñar en el artículo 33.1 en relación con el artículo 3.3, un concepto de ordenación del territorio amplio y empleado por buena parte de las comunidades autónomas, señalando que “se entiende por ordenación del territorio, a los efectos

de esta ley, la función pública cuyo contenido se establece en el apartado 3 del artículo 3, desarrollada a través de determinaciones, instrumentos de ordenación y proyectos que identifiquen y movilicen los recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial de referencia". Por su parte, el artículo 3.3, además de recoger expresamente el carácter de función pública de la ordenación del territorio, establece que la misma comprenderá:

- Establecer el modelo territorial y los objetivos territoriales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en función del ámbito de actuación y de los diferentes sectores de actividad, incluyendo la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.
- Coordinar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio.
- Llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial y a desarrollar de forma sostenible el territorio de la Comunidad Autónoma.
- Identificar los servicios y funciones ecosistémicas de los territorios para garantizar su funcionamiento y los sistemas productivos.
- Evaluar las necesidades de la sociedad y la capacidad de acogida del territorio, planteando alternativas de ordenación que permitan cumplir con los fines de la ordenación territorial.
- Definir los instrumentos de gestión necesarios para alcanzar los objetivos territoriales.

- La disciplina territorial, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación territorial.
- Cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación territorial.

A lo anterior, el artículo 33.2. añade que “la ordenación del territorio opera al servicio del interés general y desde una escala supralocal, aportando a los instrumentos de ordenación urbanística y a la planificación sectorial la referencia territorial, en el marco de los instrumentos de ordenación previstos en esta ley, teniendo en cuenta la caracterización y singularidad de los municipios”, dejando claro que la concurrencia de intereses supralocales es lo que justifica el contenido de la propia ordenación del territorio, y su incidencia y prioridad sobre los intereses propiamente municipales. En este punto, parece preciso detenerse y realizar un claro reproche al legislador autonómico por la amplitud con que diseña el concepto de interés supralocal, incluso en los términos de la propia cláusula de cierre del mencionado artículo 3.3 cuando expresamente recoge “cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación territorial”, pues no en vano ello posibilita un ámbito de actuación prácticamente ilimitado. No obstante, el concepto y alcance de la ordenación territorial con que comienza el título III de la LISTA dedicado a regular la materia, es obviado por parte del RGLISTA.

Por último, el párrafo tercero del artículo 33 LISTA fija los principios que serán de aplicación en este ámbito, con el objetivo de propiciar la vertebración territorial de Andalucía y un desarrollo equilibrado y sostenible que mejore la competitividad económica y la cohesión social, precisando los siguientes:

- Implantación racional y equilibrada de los usos y actividades en el territorio, de forma que se garantice su diversidad y se asegure el óptimo aprovechamiento del suelo como recurso natural no renovable.
- Tratamiento diferenciado de las distintas zonas del territorio desde la perspectiva de la cooperación y competitividad territorial para lograr la vertebración y superar los desequilibrios.
- Asignación de los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y las necesidades de la población.
- Utilización racional de los recursos naturales, desde la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y económica, en especial de los recursos hídricos, garantizando la eficiencia territorial de su uso.
- Utilización racional de los espacios de especial valor agrícola, ganadero, forestal, ecológico o cultural, preservándolos de instalaciones, actividades o usos incompatibles con su naturaleza y coadyuvando a la protección de la biodiversidad.
- Preservación de espacios adecuados para albergar usos de interés general.
- Preservación del patrimonio natural y cultural, como componente básico de la estructura territorial y para su puesta en valor como recurso de desarrollo local y regional.
- Implantación de las infraestructuras con criterios de calidad, economía y eficiencia, tanto

ambientales como territoriales, con especial atención al sistema de transportes.

- Prevalencia de los criterios de interés general y social en la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios de interés supralocal, en los términos establecidos en esta Ley.

Sin lugar a dudas, es innegable el valor de este conjunto de principios y su carácter informador para la actividad de la ordenación del territorio y para los propios instrumentos de planificación territorial previstos, sin perjuicio incluso de su aplicación directa en defecto de estos últimos¹. No obstante, se echa en falta una adecuada precisión jurídica, y ello porque junto a solapamientos y repeticiones conceptuales, se recogen apartados más cercanos a la definición de instrumentos de gestión y planificación territorial que a principios en sentido propio².

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 LISTA.

² Además, el artículo 4.2 LISTA establece un conjunto de principios generales de ordenación y desarrollo sostenible, fijando que "las actuaciones territoriales y urbanísticas deberán ajustarse al principio de desarrollo sostenible y a los siguientes principios generales de ordenación: a) Viabilidad social: todas las actuaciones deberán justificar que la ordenación propuesta está basada en el interés general y dimensionada en función de la demanda racionalmente previsible, cumpliendo con la función social del suelo, estableciendo los equipamientos y las dotaciones que sean necesarios y tomando medidas para evitar la especulación. Se analizarán las necesidades derivadas de situaciones de emergencia y se considerarán las medidas incluidas en planes de emergencia y protocolos operativos. b) Viabilidad ambiental y paisajística: la ordenación propuesta deberá justificar el respeto y protección al medio ambiente, la biodiversidad y velar por la preservación y puesta en valor del patrimonio natural, cultural, histórico y paisajístico, adoptando las medidas exigibles para preservar y potenciar la calidad de los paisajes y su percepción visual. Asimismo, deberá garantizar el cumplimiento de las medidas necesarias para la adaptación, mitigación y reversión de los efectos del cambio climático. c) Ocupación sostenible del suelo: se deberá promover la ocupación racional del suelo como

II. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

El artículo 34 LISTA, enumera los instrumentos a través de los cuales se desarrolla la ordenación territorial en Andalucía. Como instrumentos de planificación territorial propiamente, establece tres: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) y los Proyectos de Actuación Autonómicos (PAU), en relación con estos últimos, adecuado es puntualizar que predica tal carácter cuando concurren dos presupuestos: que desarrollen actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente y que sean declaradas de interés autonómico.

Pese a la aparente simplicidad en la clasificación que establece, la misma no es tal, desde el punto y hora que se completa con otros instrumentos y directrices

recurso natural no renovable, fomentando el modelo de ciudad compacta mediante las actuaciones de rehabilitación de la edificación, así como la regeneración y renovación urbana y la preferente culminación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística ya iniciadas frente a los nuevos desarrollos. d) Utilización racional de los recursos naturales y de eficiencia energética: las actuaciones serán compatibles con una gestión sostenible e integral de los recursos naturales, en especial de los recursos hídricos, y se basarán en criterios de eficiencia energética, priorizando las energías renovables y la valorización de los residuos. e) Resiliencia: capacidad de la ciudad para resistir una amenaza y para absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, incluyendo la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas. f) Viabilidad económica: todas las actuaciones de transformación urbanística a ejecutar por la iniciativa privada deberán justificar que disponen de los recursos económicos suficientes y necesarios para asumir las cargas y costes derivados de su ejecución y mantenimiento. g) Gobernanza en la toma de decisiones: en la planificación territorial y urbanística se fomentará la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas y los diferentes actores de la sociedad civil y del sector privado, así como la transparencia y datos abiertos”.

dirigidos de igual forma a planificar el territorio andaluz. Lo anterior hace adecuado, clasificar desde ya las diferentes clases de instrumentos previstos en la LISTA para, a partir de la misma, entrar a conocer de manera más concreta cada uno de ellos. De esta forma, podemos distinguir tres grandes categorías, cada una de ellas con sus correspondientes figuras: instrumentos de planificación territorial; instrumentos de desarrollo y gestión territorial; y planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ANDALUCÍA

Como se indicaba, en sentido propio, como instrumentos de planificación territorial, la LISTA regula el POTa y los POTS. Se mantienen de esta forma, los dos instrumentos primigenios previstos en sus orígenes en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA), desapareciendo como tal, el posteriormente incorporado en la modificación operada en 2012, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA).

1.1. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: algunas notas sobre una persistente reivindicación municipal

El objeto del POTa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.1 de la LISTA es casi idéntico al que en su día recogiera la LOTA, esto es, "establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en esta Ley y para las Actuaciones

con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general”.

Como novedad, la LISTA sí atribuye unos fines concretos al POTA a diferencia de la previsión contenida en su día en la LOTA que no se refería a los mismos con precisión, sino que los fijaba para la ordenación del territorio en general. De esta forma, el artículo 39.2 enumera los mismos entre los que, nuevamente, se observa los que ya en su momento apuntara la Carta Europea de Ordenación del Territorio para esta función pública pero adaptados a la realidad y necesidades actuales, esto es: el logro del equilibrio, la cohesión social y económica del territorio y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de la calidad de vida de los ciudadanos, integrando el sistemas de transportes y la movilidad del territorio, junto a la utilización racional de los recursos naturales y la consecución de un territorio más resiliente y menos vulnerable ante el cambio climático; la integración coordinada de las políticas de desarrollo territorial de la Unión Europea y del Estado; la coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos de ámbito europeo; o establecer el marco para la cooperación interadministrativa de la Administración autonómica con el resto de Administraciones públicas y con entidades representativas de los intereses de los ciudadanos, son algunos de los aspectos que atribuye la LISTA como finalidad del POTA.

Por su parte, en el artículo 40, la LISTA se encarga de precisar el contenido del POTA, señalando el siguiente:

- El diagnóstico de las oportunidades y problemas territoriales, los objetivos específicos a alcanzar y la definición de las propuestas de actuación durante el periodo de vigencia del plan.

- El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades, sus funciones urbanas y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transporte, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas.
- Los criterios territoriales básicos para:
 - La delimitación y selección de áreas de ordenación territorial, ambiental, económica y sectorial, y su integración en el sistema de transporte.
 - La ordenación del espacio litoral, para la localización de los espacios libres, equipamientos y servicios e infraestructuras de ámbito supralocal, así como la localización de viviendas protegidas.
 - La gestión sostenible del agua y de los demás recursos naturales, así como para la preservación y puesta en valor del patrimonio cultural, natural, paisajístico y arquitectónico.
 - Evitar la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico.
- La identificación de actuaciones territoriales con relevancia estratégica.
- La indicación de las zonas afectadas por procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos catastróficos y la definición de las determinaciones territoriales de actuación a

contemplar para su prevención, incluidas las necesarias para mitigar los efectos del cambio climático y la adaptación del territorio a las nuevas condiciones derivadas del mismo.

- La indicación de áreas o sectores que deban ser objeto de POTS o de PIOT, así como los programas coordinados destinados a desarrollar las estrategias y directrices territoriales del Plan.
- Las determinaciones de los POTS y de los PIOT que deban ser objeto de aplicación directa y aquellas que han de ser objeto de adaptación estableciendo un plazo para ello, transcurrido el cual serán de aplicación directa para la Administración y los ciudadanos sus determinaciones, conforme a la naturaleza de las mismas.
- La concreción de las determinaciones del plan cuya alteración requiera su revisión.
- La estimación económica de las acciones comprendidas en el plan y sus prioridades de ejecución.
- Las previsiones para el desarrollo y ejecución del plan.
- Los criterios de periodicidad y contenido necesario para la elaboración de memorias de gestión en las que se evalúe el grado de cumplimiento de las determinaciones del plan y sus efectos³.

³ Para ello, el propio precepto plantea la definición de un sistema de indicadores objetivos de gestión, sostenibilidad y resultado con la finalidad de conocer la evaluación y efectuar el informe de seguimiento del Plan.

Además de los anteriores, expresamente se posibilita que el Consejo de Gobierno pueda incluir aquellos aspectos que considere necesarios, dirigidos a la consecución de los objetivos del Plan, lo que amplía de manera considerable las facultades que se atribuye en relación con el contenido del POTA.

Una de las novedades que trae el RGLISTA en relación con el contenido del POTA, en el artículo 62, es la previsión expresa de que “El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía tendrá el contenido previsto en el artículo 40 de la Ley, debiendo alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030”. Ciertamente, esta incorporación parece tener poca virtualidad pues no olvidemos que estamos ante una norma y los ODS, pese a su relevancia indiscutible, se contextualizan en el marco de una declaración que no tiene necesariamente un carácter vinculante. A mayor abundamiento, su contenido está integrado en un acto de una organización internacional, Naciones Unidas, adoptada mediante una resolución y, en consecuencia, con un carácter recomendatorio⁴.

Además, el propio artículo 62 del RGLISTA se encarga de establecer un contenido adicional, a saber:

- La definición de estrategias y actuaciones dirigidas a reforzar la cooperación e integración de Andalucía con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a organismos comunes de ámbito europeo.

⁴ Véase DÍAZ-GALÁN, E. “El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible ¿una nueva tendencia normativa?”. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 11, 2022, págs. 30-52.

- Cuantas determinaciones considere necesarias incluir el Consejo de Gobierno para la consecución de los objetivos del plan, y entre ellas las atribuidas por el artículo siguiente a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Por otro lado, la LISTA dedica el artículo 41 a regular el procedimiento para la elaboración y aprobación del POTA, aspecto que no contiene importantes novedades en relación con la regulación contenida en la LOTA. Entre los hitos procedimentales, destacar la competencia del Consejo de Gobierno para la formulación del Plan, a propuesta del titular de la consejería que ostente las competencias en ordenación del territorio y urbanismo; la inclusión en el acuerdo de formulación de los objetivos que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la comisión de redacción, así como el procedimiento y plazo para la elaboración del POTA; se mantiene también el plazo de información pública por un periodo no inferior a dos meses así como la participación de las Administraciones públicas y entidades públicas afectadas por razón de la competencia, incorporando, además, la LISTA, en este trámite a “los distintos actores interesados mediante procesos de gobernanza”. También como novedad en la tramitación del POTA, incorpora la LISTA en el artículo 41.4, la solicitud, de manera simultánea al periodo de información pública, de los informes preceptivos conforme a la normativa sectorial aplicable. Mantiene, de esta forma, su aprobación, en primer término, por el Consejo de Gobierno con ulterior remisión al Parlamento para su aprobación, así como la publicación a efectos de eficacia jurídica del Plan en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, una vez aprobado por el Parlamento y efectuadas las adaptaciones que vengan requeridas por las resoluciones de la Cámara, por parte del Consejo de Gobierno.

Otra novedad contenida en la LISTA relativa a la regulación del POTA es la omisión de la previsión contenida en el artículo 9 de la LOTA referente a la elaboración de bases o estrategias regionales, cuya aprobación estaba atribuida al Consejo de Gobierno como documentos preparatorios del plan. Por su parte, la LISTA sí se encarga de precisar en el artículo 42 los instrumentos previstos para el desarrollo del POTA, encomendando tal función a los POTS y a las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que, en aplicación de la misma, tengan la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT).

Por otro lado, la LISTA afecta a una cuestión concreta del POTA a la que es adecuado hacer mención. El instrumento marco de la planificación territorial andaluza, el POTA, no sin diversas controversias durante su elaboración y tramitación, fue definitivamente aprobado en 2006. Ya entonces, entre las cuestiones que mayores polémicas generaron se encontraba la norma 45 del mismo dedicada al modelo de ciudad, abogando por un modelo de ciudad compacta como "versión física de la ciudad mediterránea, permeable y diversificada en su totalidad y en cada una de sus partes, y que evita en lo posible la excesiva especialización funcional y de usos para reducir desplazamientos obligados, así como la segregación social del espacio urbano"⁵. Para su consecución, el POTA establece en la propia norma diversas medidas, entre ellas, fija límites cuantitativos de crecimiento dirigidos al planeamiento urbanístico general⁶, de forma

⁵ Norma 45.2. del POTA.

⁶ Sobre las limitaciones al crecimiento urbano, véase, entre otros, VERA JURADO, D.J. "Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo", *Revista de*

que, conforme a la norma 45.4.a) "... no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos del suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años"⁷.

Esta controvertida cuestión tampoco paso inadvertida en el plano judicial. De hecho, una de las cuestiones de la aprobación del POTa que más recursos originó fue precisamente la limitación de crecimiento para los municipios que conllevaba la norma 45.4. del instrumento. Uno de los argumentos más repetidos por los recurrentes era el relativo a la invocada "vulneración de la citada norma al principio de

Administración Pública, núm. 181, 2010, págs. 407-425; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. "La consideración de las limitaciones al crecimiento como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81, 2011, págs. 13-46. En particular, sobre las limitaciones al crecimiento urbano establecidas en Andalucía por el POTa, el trabajo de GÓRGOLAS MARTÍN, P. "Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad compacta", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 97, 2017, págs. 319-350.

⁷ La dicción completa de la norma 45.4.a) del POTa señala:

"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".

autonomía local”, incluso, en algunas de manera más precisa, por la presunta “ilegalidad del artículo 45.4.a del POTa por la falta de fundamentación en la regulación de las posibles excepciones a los límites de crecimiento establecidos dejando un margen absoluto a la discrecionalidad, incompatible con los principios de seguridad jurídica e igualdad. Siendo además una limitación inadmisibles del ámbito de la autonomía de los Ayuntamientos y teniendo en arbitrariedad en la delimitación”...”. Siquiera apuntar, como ya se mantuviera, el pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, siguió un tenor casi literal en los diferentes pronunciamientos que se sucedieron, Por todas, la Sentencia de 23 de diciembre de 2010 (RJCA 2011, 23), en la que parte analizando “el respecto al principio de autonomía local, desde la perspectiva urbanística que nos ocupa, debemos situarlo en el marco de las relaciones entre la Administración Local y la Autónoma”, recordando la doctrina constitucional (STC 51/2004, de 13 de abril (RTC 2004, 51); STC 252/2005, de 11 de octubre (RTC 2005, 252); o STC 204/2006, de 20 de julio (RTC 2006, 204)), así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno a la perspectiva urbanística de la autonomía local, la meritada resolución recoge con un detallado análisis, entre otros aspectos, que “la competencia autonómica en ordenación del territorio permite la intervención de la Administración autonómica en esferas de competencia compartida con la Administración local, siempre que se haga dentro del marco de la norma (en referencia a la LOTA), no puede considerarse, a priori, como contraria a la autonomía local [...] las manifestaciones que en el POTa se hacen sobre un modelo territorial, manifestado este en límites al crecimiento de las ciudades y poblaciones, con carácter general, y siempre y cuando tengan una fundamentación en un modelo territorial

predeterminado, no pueden considerarse contrarias a la autonomía local”⁸.

Pese al pronunciamiento favorable de los Tribunales, con posterioridad, la citada norma 45 sería objeto de diversas modulaciones que flexibilizaban su dicción inicial, lo que se llevó a cabo a través de diferentes instrucciones. Todos estos antecedentes y evolución que se indican en torno a este mecanismo previsto por la planificación andaluza en aras a lograr el modelo de ciudad compacta coherente con la tan proclamada sostenibilidad del territorio, culminan con su expresa derogación en la LISTA⁹. Cierta es la ya expuesta polémica suscitada por la misma desde su aprobación, fundamentalmente por los municipios, pero en este punto queda un nuevo debate abierto en torno a la coherencia de dicha determinación de la LISTA con el proclamado modelo de sostenibilidad territorial y urbanística y que incluso da nombre a la propia Ley.

1.2. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

Los POTS son la figura de planificación territorial que mayor desarrollo y protagonismo ha tenido en la ordenación territorial andaluza. En lo que a la LISTA se refiere viene a simplificar y unificar su regulación, aunque también contiene alguna novedad pero mantiene en lo

⁸ RANDO BURGOS, E., *Urbanismo Territorial Sostenible*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2021.

⁹ La disposición derogatoria única de la LISTA, deroga expresamente, entre otras, en su apartado 2, letra f) la “Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”.

esencial la regulación ya prevista en la LOTA para este instrumento.

Por un lado, conceptúa los POTS y establece sus objetivos y ámbito en el artículo 43. De esta forma, los POTS se definen como aquellos instrumentos dirigidos a establecer “los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito”, con dos objetivos claros: propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio y de sus recursos naturales, tanto por parte de las Administraciones públicas y entidades públicas, como por los agentes privados; y constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones públicas y entidades públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio. En relación con el ámbito de los POTS, el propio precepto y de igual forma a lo previsto por la LOTA, contempla que “abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales, completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de ordenación territorial. Su delimitación se llevará a cabo atendiendo a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”. Como es sabido, el POTA ya contiene dicha delimitación de los diferentes ámbitos de planificación de ámbito subregional.

Por otro lado, la LISTA opta por regular de manera conjunta el contenido y documentación de los POTS, lo que con anterioridad con la LOTA tenía lugar de manera separada. Si bien sí se incorporan ciertas novedades en el contenido de los POTS, no puede indicarse lo mismo en relación a la documentación de estos planes que se mantiene idéntica, aunque con alguna novedad puntual

en el contenido que ha de integrar alguno de sus documentos.

Ahora bien, una de las principales cuestiones relativas a la regulación de los POTS, es el contenido que establece para los mismos la LISTA, cuestión regulada en el artículo 44.1. Conviene apuntar, como novedad, la particular atención y detalle que presta a cuestiones como las determinaciones para la compatibilidad de los usos del suelo, el sistema de asentamientos o el propio sistema de infraestructuras básicas, además de otros contenidos más genéricos. De igual forma, presenta singular interés la incorporación como contenido de los POTS, en aras a su efectividad y el logro de sus objetivos, la inclusión de memorias de gestión a través de un sistema de indicadores objetivos de gestión, sostenibilidad y resultado, con la finalidad de elaborar el informe de seguimiento del plan, que también establece. Entre el contenido que la LISTA establece que deben contener los POTS, destaca:

- Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan.
- Definición de la estructura funcional básica del territorio objeto de ordenación, con indicación del sistema de infraestructuras básicas, el sistema de asentamientos y los equipamientos y servicios de carácter supralocal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos y que permitan la interconexión urbano-rural en el ámbito.
- En relación con la compatibilidad de usos en el territorio:
 - Objetivos y directrices para la preservación, ordenación y gestión del paisaje del ámbito.

- Determinaciones para la preservación del suelo rústico atendiendo a los valores naturales, productivos y paisajísticos, del patrimonio histórico, así como a otros recursos de interés presentes en el ámbito del plan.
 - Delimitación de las zonas afectadas por procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos de cualquier tipo, estableciendo directrices y normas de aplicación en las mismas, incluidas las necesarias para contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación del territorio a las nuevas condiciones derivadas del mismo.
 - Indicación de las afecciones sectoriales delimitadas por la Administración competente según la materia, así como el inventario de los dominios públicos y sus servidumbres.
 - Identificación de actividades con incidencia en la ordenación del territorio existentes y delimitación de zonas preferentes para su implantación.
- En relación con el sistema de asentamientos:
- Definición de los elementos integrantes del sistema de asentamientos, así como la caracterización de los municipios a los efectos de determinar el instrumento de ordenación urbanística general exigible en el marco de lo establecido en la LISTA.
 - Determinaciones para el desarrollo y crecimiento de los núcleos urbanos.

- Previsión y directrices de localización e implantación de equipamientos y servicios de carácter supralocal, así como de viviendas protegidas.
 - Previsión y directrices de localización y desarrollo de áreas estratégicas para el sistema económico y productivo del ámbito.
 - Determinaciones para evitar la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico, de conformidad con lo que reglamentariamente se establezca.
- En relación con el sistema de infraestructuras básicas:
- Esquema del sistema de comunicaciones y transportes, y previsiones y criterios para la mejora de la movilidad sostenible del ámbito.
 - Previsiones y directrices para la localización e implantación de las infraestructuras del ciclo integral del agua, tratamiento y eliminación de residuos, de telecomunicación, energéticas y otras análogas.
- Las determinaciones de los PIOT y de los planes urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para ellos.
- La concreción de las determinaciones del plan cuya alteración precise de su revisión.
- La estimación económica de las acciones comprendidas en el plan y sus prioridades de ejecución.

- La previsión para el desarrollo y ejecución, determinando los instrumentos de ordenación y gestión territorial para el desarrollo de las actuaciones propuestas, así como los mecanismos necesarios de compensación, en su caso.
- Los criterios de periodicidad y contenido necesario para la elaboración de memorias de gestión en las que se evalúe y analice el grado de cumplimiento de las determinaciones del plan y de sus efectos, a tal fin, se prevé la definición de un sistema de indicadores objetivos de gestión, sostenibilidad y resultado para conocer la evaluación y efectuar el informe de seguimiento del plan.
- Los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del plan.

La regulación del contenido de los POTS se completa con la previsión del ya vigente artículo 63 del RGLISTA. Parte el precepto, como ya se ha indicado en relación al POTA, previendo que el contenido del artículo 40 de la LISTA debe alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Por su parte, también añade un contenido adicional que deben incorporar los POTS, en concreto:

- Determinaciones dirigidas, en su caso, a la reserva de suelo para la implantación de infraestructuras y actuaciones territoriales de relevancia estratégica. En los casos de actuaciones de iniciativa privada, transcurrido el plazo establecido para su incorporación a la ordenación urbanística decaerá la preservación cautelar establecida.

- Medidas específicas para la protección del espacio litoral en aplicación de lo establecido en el artículo 36 de la Ley y 59 del Reglamento.
- Aquellas determinaciones que se considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del plan.

Por su parte y tal y como se adelantaba, el artículo 44.2, regula la documentación que debe integrar los POTS. En lo esencial se mantiene la misma documentación, es decir, la memoria informativa, la memoria de ordenación, la memoria económica, la normativa y la documentación gráfica, si bien con algún requisito adicional en relación con el contenido, en particular la identificación de los dominios públicos existentes en el ámbito, tanto en la memoria informativa como en la documentación gráfica.

En el contexto procedimental, bien es cierto que en lo esencial se mantienen los trámites principales del procedimiento de tramitación y aprobación para los POTS, si bien la LISTA incorpora alguna importante novedad dirigida a favorecer la participación en la fase de elaboración de los planes. Así, persiste la competencia atribuida al Consejo de Gobierno para acordar la formulación de los POTS, a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, bien de oficio, bien a instancia de las corporaciones locales. Aquí parece adecuado precisar que si bien la LOTA requería en el artículo 15 para los supuestos en que fuesen las corporaciones locales las que instasen la formulación de los POTS que la iniciativa contase con el refrendo de los acuerdos plenarios de los Ayuntamientos de, al menos, los tres quintos de los municipios incluidos en el ámbito del plan, siempre que los mismos agrupasen, al menos, la mitad de la

población de dicho ámbito, ninguna referencia contiene la LISTA sobre el particular, no requiriéndose, en consecuencia, un porcentaje determinado de municipios de un determinado ámbito para instar la formulación del correspondiente POTS. Habrá que estar atentos a esta cuestión que en la práctica podría generar discrepancias entre municipios ya que, en principio y de la lectura del precepto, nada parece impedir que la solicitud de uno solo de los municipios para instarlo pueda llegar a hacer prosperar la propuesta.

Por su parte, se prevé idéntico contenido en relación a la regulación de la LOTA para el acuerdo de formulación, que habrá de establecer el ámbito del POTS, los objetivos generales que deban orientar su redacción, la composición y funciones de la comisión de redacción, así como el procedimiento y plazo para su elaboración. También se prevé la participación de una representación de los municipios afectados por el POTS en la comisión de redacción, no obstante, al igual que ya ocurría con la LOTA, tampoco la LISTA precisa cuál deba ser dicha representación; así como el sometimiento a información pública y audiencia a las Administraciones públicas y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, una vez redactado el plan, durante un plazo no inferior a dos meses, solicitándose durante este trámite los informes preceptivos. Como último trámite procedimental, la competencia para su aprobación continúa atribuida al Consejo de Gobierno mediante Decreto, dando cuenta al Parlamento y publicándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Otra novedad que es adecuado destacar en el marco procedimental es la previsión que la LISTA establece en el artículo 45.5, conforme a la cual, antes de la elaboración del proyecto del POTS que haya de someterse a información pública, se elaborará un borrador del plan,

que se remitirá a las corporaciones locales afectadas a fin de que en el plazo de un mes puedan formular observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas, así como a las empresas responsables de la prestación de los servicios públicos de energía, telecomunicaciones, agua y residuos. Además, se contempla que en esta fase procedimental se ha de promover la participación de los distintos actores interesados mediante procesos de gobernanza. Particular interés representa la inclusión de esta fase de participación pública anterior a la elaboración del propio proyecto del futuro POTS, dirigidas no sólo a las corporaciones locales sino también a otros sectores interesados. Una de las grandes demandas en los procedimientos de elaboración de planes es precisamente esta, los planes se dan a conocer a la ciudadanía cuando ya están elaborados y en el preceptivo trámite de información pública, por ello sustanciar un trámite anterior en el que la ciudadanía pueda participar, proponiendo y sugiriendo alternativas al modelo territorial se entiende fundamental. En este sentido son cada vez más las Comunidades Autónomas que incorporan tal previsión en sus legislaciones urbanísticas y en ordenación territorial¹⁰.

2. INSTRUMENTOS DE DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL

Una de las principales novedades que trae la LISTA en relación con la ordenación del territorio es la incorporación, junto a los tradicionales instrumentos de planificación territorial, instrumentos concretos dirigidos al

¹⁰ Véase RANDO BURGOS, E. "Participación ciudadana y urbanismo: de los principios a la implementación", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10, 2020, págs. 65-96.

desarrollo y la gestión territorial de los planes. En su exposición de motivos, la LISTA propugna como objetivo “Mejorar el contenido y el alcance de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial en aras de propiciar unos instrumentos más prácticos, realistas, ejecutables y no meramente teóricos. Los actuales instrumentos de ordenación territorial adolecen en exceso de determinaciones negativas y sus propuestas rara vez se ejecutan”, de igual manera aboga por la necesidad de que “la ordenación del territorio cumpla efectivamente el papel de coordinación con el resto del ordenamiento sectorial”, reconociendo, cómo, hasta el momento, lejos de ello, se ha limitado a una mera declaración de intenciones, sin que se haya llevado a la práctica y sin lograr esa necesaria coordinación con el resto de políticas sectoriales, estatales y autonómicas.

Y se decía que constituye una importante novedad, en la medida en que ha sido tradicional centrar la ordenación del territorio en su etapa planificadora, existiendo casi una simbiosis entre ordenación del territorio y planificación territorial, obviando con ello, la necesidad de hacer efectiva la política de ordenación territorial, mediante la articulación de mecanismos dirigidos a hacer los instrumentos de planificación territorial efectivos, reales y ejecutables, y ello pasa, necesariamente y como punto de partida, por dotar a esta función pública de su necesaria etapa de gestión territorial¹¹.

Ya de forma temprana, autores como LÓPEZ BENÍTEZ y VERA JURADO, en referencia a la necesidad de una nueva visión de la ordenación del territorio en nuestro país, advertían la carencia casi generalizada en las

¹¹ RANDO BURGOS, E. *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

diferentes legislaciones autonómicas de instrumentos de gestión y ejecución de los planes de ordenación territorial, a la vez que enfatizaban en el latente desequilibrio entre el interés mostrado por la planificación territorial frente a otros aspectos que si bien también son propios de la ordenación territorial, eran y son obviados por la misma¹². Si bien, y pese al tiempo transcurrido, podemos afirmar que la situación descrita es prácticamente idéntica en la actualidad ya que ninguna legislación (con la salvedad de la LISTA a la que se hará referencia) ha incorporado la gestión territorial. De ahí que haya de insistirse en la novedad que representa que la LISTA la incorpore en su texto como un aspecto propio de la ordenación territorial, aun con cuestiones que precisan una mayor concreción para lograr una efectiva gestión territorial.

En este contexto, la LISTA parece tomar conciencia de ello. De esta forma, ya en su propia exposición de motivos propugna que "Para alcanzar este objetivo, se incorporan los planes coordinados para el desarrollo y la gestión territorial de las actuaciones territoriales propuestas por los instrumentos de ordenación territorial y los mecanismos para su ejecución directa, aplicándose cuando fuere necesario los mecanismos de gestión urbanística".

2.1. Instrumentos de desarrollo y ejecución

La LISTA, tanto para las actuaciones previstas en los planes de ordenación territorial como, en su caso,

¹² LÓPEZ BENÍTEZ, M. y VERA JURADO, D.J., "La Ordenación del Territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 40, 2005, págs. 163-202.

para aquellas incluidas en los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, en su artículo 46, relaciona los instrumentos destinados a su desarrollo, en concreto: la Declaración de Interés Autonómico y, en su caso, Proyectos de Actuación Autonómicos (a los que por su interés nos referiremos en más adelante); los instrumentos de ordenación urbanística; los Planes Especiales de iniciativa autonómica; y los Proyectos de Obras y Urbanización.

Para su desarrollo a través de los instrumentos de ordenación urbanística, el mismo artículo 46, en su apartado 2, puntualiza que la incorporación de tales actuaciones a los mismos se llevará a cabo a través del procedimiento previsto en el artículo 25, es decir, mediante la previa propuesta de delimitación de actuaciones de transformación urbanística, y su ulterior ordenación detallada a través de los instrumentos urbanísticos previstos a tal fin por la Ley, pudiendo, por tanto, tener lugar, atendiendo a la clase de suelo en que se localicen y a su propio objeto, a través del Plan de Ordenación Urbana, el Plan Parcial de Ordenación, el Plan de Reforma Interior, el Estudio de Ordenación o el Plan Especial, ya que son estos los instrumentos a los que la LISTA encomienda, en el ámbito de la ordenación urbanística, tal función.

Por otro lado, y en relación con los Planes Especiales de iniciativa autonómica, su regulación se contiene en el artículo 46.3. En principio se les encomienda desarrollar directamente aquellas actuaciones de carácter público que no reúnan las características para ser declaradas actuaciones de interés autonómico. Estos planes deben establecer la delimitación concreta de la actuación junto a la ordenación detallada del ámbito, fijándose las reglas a que deben atender en su elaboración y aprobación, entre las que establece:

- Las determinaciones precisas para el desarrollo y ejecución de la actuación propuesta en el marco de las directrices establecidas por el instrumento de ordenación territorial y conforme se determine reglamentariamente.
- El contenido documental, para el que remite al artículo 62 de la Ley encargado de regular el contenido documental de los instrumentos de ordenación urbanística¹³, así como a los demás preceptos aplicables de la misma, atendiendo al objeto y finalidad concreta que tenga la actuación.
- En el marco competencial, tanto la formulación, como la tramitación y aprobación corresponde a la consejería competente en ordenación del territorio y urbanismo. De igual forma, también compete a la misma, la aprobación de todos los instrumentos y documentos que sean precisos para la ejecución de sus determinaciones, incluidos los Proyectos de Urbanización.

La remisión al reglamento que establece el artículo 46.3 en lo relativo a las determinaciones que han de conformar los Planes Especiales de iniciativa autonómica, se contiene en el artículo 66.3 del RGLISTA. El

¹³ El citado precepto distingue, atendiendo al alcance y determinaciones, de los instrumentos de ordenación urbanística, los siguientes documentos:

- Memoria: integrada por la memoria de información y de diagnóstico; memoria de participación e información pública; memoria de ordenación; y memoria económica.
- Normativa urbanística.
- Cartografía: de información y de ordenación.
- Anexos.
- Resumen Ejecutivo.

precepto parte de reconocerles la capacidad para desarrollar directamente aquellas actuaciones de carácter público propuestas por los planes de ordenación del territorio que no reúnan las condiciones específicas para ser declaradas actuaciones de interés autonómico en el marco de lo dispuesto en el artículo 50 de la LISTA. Les atribuye, a su vez, el establecimiento de la delimitación concreta de la actuación y la ordenación detallada del ámbito, así como un conjunto de reglas que han de observar en su elaboración y aprobación:

a) Las determinaciones serán las precisas para el desarrollo y ejecución de la actuación propuesta en el marco de las directrices establecidas por el instrumento de ordenación territorial y desarrollarán, al menos, el siguiente contenido:

1º. Justificación de la necesidad de su formulación, del ámbito de la actuación y de su coherencia con las determinaciones del plan de ordenación del territorio que desarrolla.

2º. Análisis de las afecciones derivadas del planeamiento urbanístico vigente y de la legislación sectorial que incide en la actuación.

3º. Las determinaciones propias de los instrumentos de ordenación urbanística general y detallada, en relación con el objeto y alcance de la actuación.

4º. Las determinaciones relativas a la ejecución de la actuación de conformidad con lo previsto en los artículos 124 y 126.

b) El contenido documental se ajustará a lo establecido en el artículo 62 de la Ley, en función del objeto y finalidad.

c) La formulación, tramitación y aprobación corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con sujeción a las reglas y trámites establecidos en el Capítulo II del Título IV de este Reglamento y en el acuerdo de formulación.

d) La aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para la ejecución de sus determinaciones, por cualquiera de las formas de gestión previstas en este Reglamento incluidos los proyectos de urbanización que procedieren, corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

2.2. Programas Coordinados para la Gestión Territorial

Los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, son, como ya se ha dicho, una de las grandes novedades que trae consigo la LISTA. Entre sus principales funciones se encuentra dotar a la etapa de gestión territorial de un instrumento destinada a posibilitar su implementación. El artículo 47 de la LISTA es el responsable de su regulación, si bien de forma escueta, de hecho, es el único que el texto legal dedica a esta figura, lo que necesariamente se completa, conforme a la propia atribución específica contenida en la LISTA, con su regulación en el RGLISTA, al que también se dedica un único precepto, el artículo 68. Ahora bien se debe adelantar que sí desarrolla en cierta medida la figura y clarifica cuestiones no dispuestas por la Ley.

En lo esencial, el artículo 47.1 de la LISTA lo conceptúa como “instrumentos de gestión territorial que tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de

ordenación del territorio". Esta escueta definición que, en sí misma, y como ya dijimos, podía hacer perder virtualidad a la figura y con ello a una tan importante y novedosa apuesta como la llevada a cabo por Andalucía¹⁴, se completa, con las previsiones de la regulación contenida en el apartado 1 del artículo 68 del RGLISTA que comienza estableciendo sin titubeos que "Los programas coordinados son instrumentos de gestión territorial" a la par que clarifica una cuestión, a nuestro entender esencial, y que no estaba precisada en la Ley, tal es que los mismos pueden incorporarse a los instrumentos de ordenación territorial o bien ser aprobados con posterioridad en ejecución de los mismos. Pero también establece los objetivos específicos de los Programas Coordinados para la Gestión Territorial:

- Coordinar y programar el desarrollo de las actuaciones propuestas por los planes de ordenación del territorio en el marco de los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, en su caso, en colaboración con los Ayuntamientos afectados, conforme a lo previsto en el artículo 128 este Reglamento.
- Definir y justificar las medidas y acciones públicas orientadas a compensar los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito del Plan.

Fruto de la diferenciación anterior, esto es, su momento de aprobación, ya que como hemos dicho el RGLISTA posibilita que se incorporen a los instrumentos

¹⁴ VERA JURADO, D.J. y RANDO BURGOS, E. "La ordenación territorial", en MARTÍN VALDIVIA, S. *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz, análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía*, Thomson Reuters, 2022, págs. 109-164.

de ordenación territorial o sean aprobados en un momento posterior, y frente a la generalidad del artículo 47.2. de la LISTA que únicamente preveía que “Los Programas Coordinados serán elaborados y aprobados por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca, y en coordinación y con la participación de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio”, el artículo 68.2. del RGLISTA precisa que ello tendrá lugar cuando los Programas Coordinados para la Gestión Territorial no hayan sido incorporados a los instrumentos de ordenación territorial. También trae este precepto del RGLISTA otra relevante inclusión, como es la previsión de que en la elaboración y aprobación, participarán, en su caso, los Ayuntamientos afectados.

Esta remisión reglamentaria relativa al procedimiento de aprobación que hace la LISTA, se contiene hoy en el artículo 68.3. del RGLISTA, que detalla el mismo, previendo que su elaboración y tramitación se ajustará al siguiente procedimiento:

- Corresponde a la persona titular de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo la formulación de los Programas Coordinados para la Gestión Territorial.
- El acuerdo de formulación establecerá el objeto y alcance del Programa e indicará las Administraciones Públicas que, por incidir en materias de su competencia, deben participar en su elaboración.
- Formulado el Programa se dará trámite de audiencia a las Corporaciones Locales afectadas

para que en un plazo no inferior a un mes puedan formular las observaciones o sugerencias que consideren oportunas para la elaboración del programa.

- El Programa se aprobará por la persona titular de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- La aprobación de los Programas Coordinados conllevará el ajuste de la programación y memoria económica prevista en los planes de ordenación del territorio.

Por su parte, el artículo 47.3 de la LISTA, se encarga de establecer la documentación y determinaciones de los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, remitiendo a su desarrollo reglamentario, pero, fijando el contenido mínimo, entre el que establece: memoria justificativa y descripción pormenorizada de las actuaciones propuestas; medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras ejecutadas o previstas por las Administraciones públicas; evaluación económica de las actuaciones y su programación temporal en el marco de los presupuestos de la Comunidad Autónoma; previsión de los instrumentos y mecanismos de desarrollo, gestión y ejecución de las actuaciones propuestas; y, medidas de seguimiento y control del cumplimiento del Programa. Cuestión también regulada en el artículo 68.4 del RGLISTA que señala “Los programas coordinados para la gestión territorial incorporarán, al menos, el siguiente contenido:

- a) Memoria justificativa y descripción pormenorizada de las actuaciones objeto del Programa.

b) Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras ejecutadas o previstas por las Administraciones Públicas.

c) Medidas y acciones públicas dirigidas a compensar los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito.

d) Evaluación económica de las actuaciones propuestas y determinación de las Administraciones Públicas responsables de su ejecución.

e) Programación temporal para la ejecución de las actuaciones propuestas en el marco de las previsiones del plan territorial y de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

f) Previsión de los instrumentos y mecanismos de desarrollo, gestión y ejecución de las actuaciones propuestas.

g) Medidas de seguimiento y control del cumplimiento del programa en el marco del sistema de indicadores establecido por el plan territorial”.

Como novedad, el apartado 5 del artículo 68 del RGLISTA le atribuye a los Programas Coordinadas para la Gestión Territorial la función de servir de base para la celebración de acuerdos de cooperación con las Corporaciones Locales, con otras Comunidades Autónomas y con la Administración General del Estado, así como para suscribir convenios de colaboración público-privada en el marco de lo dispuesto en el artículo 9 de la LISTA.