

# 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

DIEGO J. VERA JURADO  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Málaga

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.—II. ASPECTOS CONSTITUCIONALES PREVIOS. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL SOBREVENIDA.—III. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 15.6 DE LA LEY DE SUELO, EN EL CONTEXTO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD: 1. *El urbanismo sostenible*. 2. *Desarrollo del artículo 15.6 de la Ley de Suelo por parte de las Comunidades Autónomas*. IV. LAS CAUSAS DE REVISIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.—V. EL CONTROL DEL CRECIMIENTO, COMETIDO FUNDAMENTAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE VALORACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: 1. *Objetivos del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. 2. *La Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística*.

## RESUMEN

El presente trabajo estudia el significado y efectos del artículo 15.6 en relación con la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en la medida en que con tales preceptos se podría ver condicionada la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de urbanismo y, por ende, las de planeamiento de los municipios. Aunque los efectos analizados pueden ser de aplicación general el estudio se centra especialmente en la realidad normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Palabras clave:* ordenación del territorio; urbanismo; medio ambiente; sostenibilidad; Andalucía.

## ABSTRACT

The article studies the meaning and effects of Art. 15.6 in conjunction with 4.<sup>a</sup> Transitory Provision of Real Decreto Legislativo 2/2008, July 20 (Rewritten Text of Land Law), to the extent that these provisions may condition the exclusive competence of autonomous regions on urban planning and, by extension, municipality urban planning competences. Although the article has general applicability, it focuses on rules reality of Andalusian Autonomous Region.

*Key words:* spatial planning; urban planning; environment; sustainability; Andalusia.

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN<sup>1</sup>

El problema que aquí se plantea está vinculado al significado y efectos del artículo 15.6 en relación con la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante Ley de Suelo)<sup>2</sup> en la medida en que con tales preceptos se podría ver condicionada la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y, por ende, las de planeamiento de los municipios.

La situación queda planteada de la siguiente manera, el artículo 15.6 de la citada Ley de Suelo dispone que:

*«La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma sobre el medio ambiente».*

Transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, sin que la Comunidad Autónoma haya cumplido con la referida obligación entraría en funcionamiento el contenido de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la mencionada Ley de Suelo, que establece de manera detallada que:

*«Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial».*

En consecuencia, la Ley de Suelo encomienda a las distintas Comunidades Autónomas la definición de los supuestos en los que una actuación de ur-

<sup>1</sup> Este trabajo, con algunas modificaciones, es el informe emitido a petición del Ayuntamiento de Mollina (Málaga) en relación con la modificación del Plan General de Ordenación Urbanística y determinados requisitos exigidos por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

<sup>2</sup> BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008. Esta Ley de Suelo de 2008 es resultado de la disposición final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El plazo para la realización de dicho texto era de un año, a contar desde la entrada en vigor de aquélla.

banización trasciende de su concreto ámbito de actuación y genera efectos significativos sobre el medio ambiente, obligando, en este caso, al ejercicio pleno de la potestad de ordenación, es decir, a la revisión del planeamiento municipal. Seguidamente, como complemento de este mandato inicial, la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> define los referidos supuestos en defecto de legislación autonómica aprobada a fecha 1 de julio de 2008. Como ya se ha indicado, la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> establece que la revisión es obligatoria cuando la actuación comporte, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie del suelo urbanizado.

De la simple descripción expuesta, algunos municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía se plantean, previo al desarrollo de determinados proyectos urbanísticos, la aplicación o no de la referida disposición transitoria. Dicho en otras palabras, se cuestionan si la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de la Comunidad Autónoma establece en el presente momento en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma sobre el medio ambiente. Planteamiento que tiene aun más trascendencia si consideramos que la Comunidad Autónoma ya ha exigido una serie de requisitos, referidos al crecimiento, en la elaboración de todos los planes generales de los municipios andaluces como consecuencia de la aplicación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

En el caso de Andalucía, por tanto, la situación se torna especialmente singular, pudiéndose resumir esta situación en dos ideas. Una, no se ha producido una adaptación expresa de la legislación autonómica a la Ley de Suelo. Otra, Andalucía ha realizado un especial desarrollo de la normativa urbanística y territorial encaminado a la protección del medio ambiente y la sostenibilidad. Este desarrollo normativo se ha realizado, además, con criterios más exigentes que los establecidos en la referida disposición transitoria 4.<sup>a</sup> y con anterioridad a la promulgación de la propia Ley de Suelo de 2007. En otras palabras, hay que considerar la posibilidad de que el legislador andaluz se anticipara al cumplimiento del mandato contenido en el artículo 15,6 de la Ley de 2008, definiendo los supuestos en que el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer, de forma plena, la potestad de ordenación, atendiendo, entre otros extremos, a los efectos significativos que esta actuación pudiera generar en el medio ambiente y la sostenibilidad.

## II. ASPECTOS CONSTITUCIONALES PREVIOS. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL SOBREVENIDA

Varias son las cuestiones de carácter constitucional que es necesario apuntar con carácter previo. La primera de ellas hace referencia al título competencial utilizado por el Estado en las diferentes disposiciones de la Ley de Suelo. El artículo 15.6, como ya se ha puesto de manifiesto, constituye

para el legislador estatal un precepto básico dictado al amparo del apartado 23.º del artículo 149.1 CE (que reconoce a la instancia estatal competencia exclusiva sobre «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección»), que de alguna forma complementa al artículo 2 de la citada ley y que tiene en la disposición transitoria 4.ª, también considerada básica, una buena ayuda para su eficacia. No falta quien duda, sin embargo, de la competencia del Estado en este punto. De hecho, para las Comunidades Autónomas de La Rioja y Canarias, que han sido, junto con la Comunidad de Madrid, las que han impugnado la Ley de Suelo de 2007 ante el Tribunal Constitucional, tanto el artículo 15.6 como la disposición transitoria 4.ª, excederían de lo que es básico en materia ambiental al estimar que el Estado no es competente para establecer medidas urbanísticas amparadas en una supuesta competencia ambiental que tendría como objetivo principal ofrecer cobertura jurídica al principio de sostenibilidad<sup>3</sup>. En cualquier caso, a salvo de nuevas interpretaciones del Tribunal Constitucional, lo que debe de quedar claro es que tanto el artículo 15.6 como la disposición transitoria 4.ª de la Ley de Suelo de 2008, están amparados por el artículo 149.1.23 CE y, por tanto, constituyen legislación básica en materia de medio ambiente. Esta afirmación, lejos de ser intrascendente, constituye una de las ideas básicas que dan respuesta al problema aquí planteado, ya que marcará la línea de interpretación de las obligaciones incorporadas por la Ley de Suelo. El análisis de la normativa urbanística y territorial de la Comunidad Autónoma se hará, por tanto, teniendo presente esta naturaleza ambiental de la normativa estatal y nunca como el requerimiento de una norma estrictamente urbanística.

El segundo escollo a superar radica en saber que incidencia puede tener el que la Comunidad Autónoma de Andalucía —o cualquier otra Comunidad Autónoma— haya desarrollado, con carácter previo a la entrada en vigor de la normativa estatal, los requisitos exigidos por el referido artículos 15.6 de la Ley de Suelo. Obsérvese que el elemento destacado en este punto se refiere no tanto al desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma de los requisitos exigidos por la normativa estatal, cuestión que veremos seguidamente, como al carácter previo que tiene este desarrollo.

En nuestro sistema constitucional la reserva a la competencia exclusiva del Estado del establecimiento de la legislación básica de determinadas materias apareja una serie de efectos directos. En este sentido, aunque se ha originado un amplio cuerpo doctrinal que ha logrado clarificar el significa-

---

<sup>3</sup> Se ha dicho también que estas posiciones toman impulso a partir de una lectura apresurada de las SSTC 61/1997, de 21 de marzo (Ley del Suelo de 26 de junio de 1992), y 164/2001, de 11 de junio (Ley Régimen del Suelo y Valoraciones de 14 de abril de 1998), en las que efectivamente el Tribunal vino a decir que el título competencial del artículo 149.1.23.ª tan sólo habilitaba al Estado a regular el suelo no urbanizable de especial protección. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional, como muestran las SSTC 102/1995, de 26 de junio, o la 119/2001, de 24 de mayo, maneja efectivamente un concepto de medio ambiente que justifica la aprobación estatal de normas básicas con carácter transversal, que pueden afectar al medio urbano y que, en esta medida, son concurrentes con competencias autonómicas como la ordenación del territorio y el urbanismo.

do y alcance de esta técnica constitucional en su plenitud, nos interesa destacar ahora solo algunos de estos efectos: por una parte, el establecimiento de las bases estatales genera el desplazamiento de la legislación autonómica contraria; por otra, las comunidades autónomas están obligadas a la adaptación o acomodación de su legislación a la estatal. Ambos efectos no son otra cosa que una manifestación de la consolidada regla de la prevalencia o primacía del Derecho estatal, puesta de manifiesto en multitud de ocasiones por el Tribunal Constitucional.

No obstante, como parece natural, el desplazamiento e incluso la obligación de adaptación normativa son consecuencias necesarias que aparecerán siempre que se planteen determinadas circunstancias, que vendrán definidas por la falta de sintonía entre ambas normas actuando en su propia esfera de competencia. Es posible, por tanto, que en ausencia de estas circunstancias la legislación autonómica preexistente a la norma básica estatal sobrevenida, no se vea desplazada sino, a lo sumo, confirmada o validada por coincidir con lo que ha sido definido como básico. Es esta la dirección en la que parece que apunta la STC 1/2003, de 16 de enero, cuando afirma que, antes de decidir sobre los efectos de la legislación básica sobrevenida, es necesario despejar sucesivamente una triple incógnita: 1) si la normativa estatal determinante es o no básica, y con qué extensión; 2) en qué medida la normativa autonómica contradice o no las bases estatales, y 3) precisar si, en caso de existir efectivamente una discordancia entre el Derecho estatal y el autonómico, tal desajuste resulta o no admisible desde el punto de vista constitucional. El Tribunal Constitucional admite, por tanto, que la normativa autonómica, cuya existencia es previa a la legislación básica, despliega todos sus efectos siempre que no contradiga el contenido de la ley estatal posterior y, además, actúe dentro del margen estricto de sus competencias.

Ahora bien, ¿cómo quedan reflejados estos requisitos jurisprudenciales en la situación aquí planteada? Respecto a la primera de ellas, hay que indicar que, efectivamente, la Ley de Suelo tiene un carácter básico, y lo tiene en función de la cobertura que le ofrece el artículo 149.1.23 de la Constitución, siendo el contenido del artículo 15.6 el que establece la extensión en este caso de lo básico<sup>5</sup>. Respecto a la segunda de las incógnitas planteadas por el

<sup>4</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, págs. 428 y ss.

<sup>5</sup> El concepto de «legislación» empleado por el artículo 15.6 de la Ley de Suelo no hace referencia necesariamente a la exigencia de una ley formal para determinar los «casos de revisión del planeamiento». El Tribunal Constitucional, en una ya reiterada jurisprudencia, se ha encargado de mantener esta interpretación, como cuando indica en la Sentencia 81/2003 que «(...) con dicha finalidad, ha de comenzar analizando la extensión de la competencia legislativa estatal que se afirma vulnerada, y eso obliga en primer lugar con carácter general a recordar que, cuando de lo que se trata es de indagar el significado con que el vocablo «legislación» se utiliza este Tribunal ha declarado que el que prevalece es el concepto material, y no el formal constreñido a las Leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo, o de quienes por excepción o por delegación, pueden producir normas con valor de Ley (STC 39/1982), debiendo por tanto dejarse ya sentado que el concepto de legislación es un concepto que debe ser entendido en sentido material (STC 35/1989)» (FJ 5).

Tribunal Constitucional es importante resaltar que no se produce ninguna contradicción entre la legislación estatal y autonómica ya que el artículo 15.6 tiene como único objetivo imponer una obligación a las comunidades autónomas («La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre...»), evitando imponer requisitos, contenidos o condiciones concretas al cumplimiento de esta obligación. Por tanto, se podrá debatir sobre el cumplimiento o no de esta obligación por parte de la comunidad autónoma, pero no se podrá afirmar que el contenido de la legislación autonómica, caso de existir, es contradictorio con el establecido por el Estado. El tercer requisito, por último, queda resuelto por la propia ausencia de contradicción entre los diferentes ámbitos legislativos.

En definitiva, la cuestión quedaría reconducida a determinar el cumplimiento o incumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 15.6 por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cumplimiento que sería plenamente vigente y válido aun en el caso de que la comunidad autónoma haya establecido «los casos en que el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre» con anterioridad a la Ley de Suelo de 2008.

### III. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 15.6 DE LA LEY DE SUELO EN EL CONTEXTO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD

#### 1. *El urbanismo sostenible*

No hay ninguna duda de que la actual legislación estatal sitúa a la sostenibilidad como criterio central de la acción pública sobre el suelo. No es en ello novedosa, ya que con la elección de este criterio no se hace otra cosa que ejecutar lo que viene manifestando la Unión europea de manera decidida desde la promulgación del VI Programa de Acción ambiental y, aún con carácter previo, lo que se desprende del propio artículo 45 de la Constitución. También las comunidades autónomas han seguido esta misma pauta de integración de lo ambiental y lo urbanístico, en un intento de conformación de lo que ha dado en llamarse *urbanismo sostenible*. De hecho, en el caso de Andalucía, el Estatuto de Autonomía hace referencia expresa al *principio de desarrollo sostenible*, detallando en los diferentes apartados del Título VII una serie de ámbitos, recursos y actividades productivas en los que los poderes públicos de Andalucía orientarán específicamente sus políticas de sostenibilidad: «la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como el fomento de una tecnología eficiente y limpia (...)» y «el uso sostenible del agua» (art. 197.1 y 3 EAA); «el desarrollo sostenible del mundo rural» (art. 202 EAA); «el uso sostenible del suelo» (art. 203.1 EAA); «el desarrollo sostenible del transporte»

(art. 203.2 EAA) o «la utilización sostenible de los recursos energéticos» (art. 204 EAA), entre otros.

Es en esta sucesión de acontecimientos normativos en la que debemos enmarcar la vigente Ley de Suelo. Conviene resaltar, además, que en ella se maneja un concepto de sostenibilidad, con un sentido amplio, comprensiva de las tres vertientes que la formulación del principio exige para legitimar la actuación pública (ambiental, social y económica). Muestra de esta utilización es, sin duda, el artículo 2, que define el denominado «principio de desarrollo territorial y urbano sostenible» como aquel que propicia el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad y la protección del medio ambiente». A esto hay que unir, precisamente porque el legislador estatal afirma ser consciente de la repercusión de «los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas (.../...) en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida»<sup>6</sup>, la preocupación por los «estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal» (arts. 3, 6 ó 11) «y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente» (art. 15.5).

Es a esto último, precisamente, a lo que va dedicado el contenido del artículo 15 de la Ley de Suelo. Los aspectos que aborda en sus primeros cinco apartados conectan fácilmente con el principio de sostenibilidad; parecen, en efecto, elementales exigencias para el urbanismo sostenible o, como también podría decirse, para el urbanismo razonable que propugna la Ley. El sometimiento de los planes a evaluación ambiental, la necesidad de determinados informes sectoriales, la memoria de sostenibilidad económica o el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística (al modo, por lo demás, de las medidas de vigilancia ya clásicas en la evaluación de impacto) responden, evidentemente, al criterio legal.

El apartado 6 del artículo 15 merece, sin embargo, una consideración específica. Para el legislador estatal es básico que la legislación de ordenación territorial y urbanística establezca los casos en que procede ejercer de forma plena la potestad de ordenación, en atención a actuaciones de urbanización que tengan cierta trascendencia y que generen efectos significativos en el medio ambiente y los recursos naturales. Lo que se prescribe para las instancias competentes es, pues, que incorporen a sus respectivas legislaciones una causa de revisión del planeamiento, referida a los nuevos desarrollos urbanísticos o, en definitiva, al crecimiento<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2008.

<sup>7</sup> La preocupación de las instancias europeas por el crecimiento urbano viene de lejos y es tan insistente que hablar de sostenibilidad aplicada a la ordenación del territorio y al urbanismo es hablar de cómo deben crecer las ciudades europeas. Pionera en este planteamiento es la *Estrategia Territorial Europea*, acordada en Potsdam en el año 1999, que ya por entonces apostó por la ciudad compacta, por el control de la extensión de las áreas urbanizables y por superar la escala local de la planificación. El testigo lo retoma tiempo después

Con total seguridad el artículo 15.6 debe explicarse en este contexto, como sugirió la enmienda que lo adicionó inicialmente al artículo 15 en la tramitación del proyecto de Ley en el Congreso, indicándolo que:

*«El Proyecto de Ley hace una apuesta por la participación efectiva y por la sostenibilidad de los desarrollos urbanísticos. Pero tanto la participación de los ciudadanos en el procedimiento como la evaluación ambiental de los planes quedan defraudados si se permite que sigan aprobándose grandes actuaciones de urbanización mediante modificaciones puntuales de los planes, sin la necesaria visión de conjunto de su impacto sobre la economía y el territorio locales» (Diario de Sesiones, 1/XII/2006).*

Así, pues, lo que realmente preocupa al legislador estatal es el crecimiento, y singularmente el que puede llegar a producirse al margen del procedimiento de revisión del planeamiento. Saber, por tanto, que es este el objetivo al que atiende el artículo 15.6, contribuye a delimitar su ámbito de aplicación. Este ámbito, al igual que ocurre con la disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, hacen referencia al crecimiento propuesto en «una actuación de urbanización», lo que aparentemente comprende la ordenación o creación de una nueva urbanización en lo que antes era suelo no urbanizable o de condiciones de transformación más intensas en suelos urbanizables.

Como regla general, difícilmente una actuación urbanizadora es susceptible de alterar el modelo territorial definido en la ordenación general, si ella misma ha sido prevista y justificada como parte de esa ordenación. Cuestión distinta es que hayan cambiado las circunstancias conforme a las que se efectuó esa previsión, vicisitud que determinaría la aplicación de una causa de revisión —por lo demás, típica en la inmensa mayoría de las leyes y planes territoriales o urbanísticos— distinta de la que comentamos.

---

la Comisión, en su Comunicación de 11 de febrero de 2004, *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*, en la que se sitúa a la expansión urbana como problema principal para el urbanismo sostenible; y finalmente en su Comunicación de 11 de enero de 2006, *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, en la que vuelve a denunciar el crecimiento urbano descontrolado proponiendo el remedio: «la planificación urbana sostenible (utilización adecuada del suelo) contribuirá a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica. La gestión integrada del medio urbano deberá propiciar políticas de utilización del suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo, así como prever la promoción de la biodiversidad urbana y despertar la sensibilidad del ciudadano». Con intenciones más generales, pueden también consultarse la Comunicación de 15 de mayo de 2001, *Desarrollo sostenible para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, y el más reciente texto del Consejo, de fecha 9 de junio de 2006, *Estrategia revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*. Consecuencia de todo ello es también, a nivel interno, el *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*, redactado en 2006 a instancias del Ministerio de Medio Ambiente por una comisión de expertos, y en el que el modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja, eficiente y estable socialmente, viene a situarse en uno de los ejes principales de la estrategia nacional sobre el medio ambiente urbano.

## 2. *Desarrollo del artículo 15.6 de la Ley de Suelo por parte de las Comunidades Autónomas*

De entrada hay que hacer notar que las comunidades autónomas que se han adaptado a la Ley de Suelo son pocas. Así las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra o Extremadura no han aprobado normas expresas de adaptación. En el caso de la Comunidad Autónoma de Baleares<sup>8</sup>, que sí ha afrontado la adaptación, no lo ha hecho a los contenidos precisados por el artículo 15.6 de la Ley de Suelo.

En situación diferente se encuentra la Comunidad valenciana que figura entre las que han dictado normas expresas de adaptación (en este caso, el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, sobre medidas urgentes para el fomento de la vivienda y suelo). Sin embargo, en esta adaptación no se identifican supuestos específicos que determinen la revisión al modo de los que contempla la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Ley de Suelo. Implícitamente éstos se identifican con los cambios de clasificación que, en el sistema urbanístico valenciano, a partir de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, dependen inexorablemente de unos instrumentos específicos y diferenciados del planeamiento (las Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio; arts. 43 a 47), pudiendo llegar incluso a prohibir justificadamente toda reclasificación —art. 45.1.c) de la Ley 16/2005—<sup>9</sup>. De manera

<sup>8</sup> Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en Islas Baleares.

<sup>9</sup> El artículo 45 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre de la Comunidad Autónoma de Valencia establece en relación a las Directrices relativas a la sostenibilidad que «Las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio fijarán criterios y objetivos que tengan por finalidad la consecución de la sostenibilidad del municipio y, en concreto y como mínimo, respecto de:

1. La utilización racional del suelo:
  - a) Fijarán el criterio intensivo o extensivo de ocupación del suelo que se propone para el desarrollo urbanístico respecto a cada parte del término municipal, justificando expresamente la asignación de intensidades de edificación o tipos edificatorios que conlleven alta densidad urbana o modelos de ocupación dispersa del territorio.
  - b) Indicarán de forma expresa el índice máximo de ocupación de suelo a los efectos previstos en la legislación de ordenación del territorio y protección del paisaje.
  - c) Establecerán los criterios para dirimir la posible incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización y las necesidades de ampliación de la red primaria que eso exija cuando se trate de aumentar la superficie de suelo urbanizable en principio prevista por el plan.
  - d) Determinarán la secuencia lógica del desarrollo y las condiciones objetivas que regulen la incorporación al proceso urbanizador de las previsiones ya fijadas en el planeamiento en los términos señalados en el punto 1, apartado b) del artículo anterior, así como también establecerán los criterios para dirimir la posible incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización y las necesidades de ampliación de la Red Primaria que ello exija cuando se trate de aumentar la superficie de suelo urbanizable en principio prevista por el Plan.

simplificada se puede afirmar que lo que hace el Decreto-Ley de adaptación de la legislación valenciana en este extremo es prohibir cualquier cambio en el planeamiento que pretenda incorporar nuevos suelos al proceso de urbanización cuando tales directrices no existan o no contengan criterios a tener en cuenta ante esa eventualidad.

La Comunidad Autónoma de Cataluña también ha optado por identificar los supuestos que obligan a la revisión con los cambios de clasificación. Pero, además, Cataluña ha aprovechado la ocasión de la adaptación para añadir a los motivos que comportan la revisión el supuesto de que se adopten *nuevos criterios con respecto a la estructura general y orgánica o el modelo de ordenación o de clasificación del suelo preestablecidos*<sup>10</sup>. Así Cataluña, que carecía en su legislación de un supuesto semejante al previsto en el artículo 37.1 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, ha inferido de la Ley estatal la necesidad de vincular otros impactos distintos pero relevantes con la revisión del planeamiento.

Las Comunidades Autónomas del País Vasco, de Aragón o de Castilla y León también han dictado disposiciones normativas de adaptación. En ellas, es verdad que la eventual necesidad de revisar no se circunscribe a los cambios de clasificación, pero en forma alguna se extiende a la tramitación y aprobación del planeamiento<sup>11</sup>. En el caso de la Comunidad de Aragón, el ar-

- 
- e) Determinarán los criterios para preservar terrenos del proceso urbanizador aun cuando éstos no presenten valores ni riesgos naturales intrínsecos, tales como evitar conurbaciones no deseables, limitar expansiones hipertrofiadas del desarrollo urbano, asegurar corredores de recíproca comunicación entre espacios rurales, configurar entornos paisajísticos abiertos para dotar de calidad de vida a los núcleos urbanos, separar usos incompatibles, preservar el carácter intermunicipal del viario, evitar tanto la excesiva dispersión como la concentración de asentamientos u otros fines análogos tendentes a vertebrar el desarrollo urbano y territorial. Justificadamente las Directrices pueden prohibir las reclasificaciones en todo el término municipal.

<sup>10</sup> El Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, en su artículo 13, introduce efectivamente un apartado 5.º al artículo 93 de la Ley 1/2005, de 26 de julio, que ahora contempla nuevos motivos para la revisión: «93.5. En todo caso, constituye revisión del planeamiento general la adopción de nuevos criterios con respecto a la estructura general y orgánica o el modelo de ordenación o de clasificación del suelo preestablecidos, y también la alteración del planeamiento general vigente que consiste en la modificación de la clasificación del suelo no urbanizable y que comporta, por sí misma o conjuntamente con las modificaciones aprobadas en los tres años anteriores, un incremento superior al 20% de la suma de la superficie del suelo clasificado por el planeamiento general como suelo urbano y del clasificado como suelo urbanizable que ya disponga de las obras de urbanización ejecutadas (.../...)». Como se puede observar, el precepto es en parte menos exigente (no se refiere a la población) y en parte más restrictivo (en vez de dos son tres años) que la disposición transitoria 4.ª de la Ley estatal.

<sup>11</sup> La fórmula más completa es, desde luego, la del artículo 33 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco, que distingue los supuestos en que procede la que denomina revisión «integral», la revisión «parcial» y la «modificación» en los siguientes términos:

«1. Sin perjuicio del resto de los motivos legalmente establecidos en la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo, la reconsideración total de la ordenación establecida por los planes urbanísticos y, en todo caso, de la ordenación estructural de los planes generales precisa su revi-

título 2, apartado 17 de la Ley 1/2008, de 4 de abril, ha modificado el artículo 72.2 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo (precisando que es causa de revisión la alteración del plan general que afecte sustancialmente al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, además de la que lo haga a la estructura general y orgánica) e introducido un nuevo párrafo 3.º<sup>12</sup>. Tampoco Castilla y León, que ha pretendido adaptarse mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, identifica supuestos al margen de los procedimientos de modificación del Plan General<sup>13</sup>.

En este panorama general, en el que también se alinea la Comunidad de Murcia en su nada ortodoxo instrumento de adaptación<sup>14</sup>, resta solamente por

---

sión integral. Se entenderá que esto se produce cuando la alteración de dicha ordenación suponga por sí misma o en unión con otras alteraciones anteriores:

- a) El incremento del 20% o porcentaje superior del total de la superficie de suelo clasificado como urbano y urbanizable del término municipal.
- b) El incremento poblacional de un 20% o porcentaje superior de la población del municipio.
- c) Proponga un incremento de edificabilidad urbanística de un 25% o porcentaje superior de la edificabilidad urbanística total del municipio otorgada por la ordenación urbanística anterior.
- d) Proponga la reclasificación a suelo urbanizable sectorizado de una superficie de terrenos que incremente en un 50% o porcentaje superior la superficie prevista como urbanizable sectorizado en la ordenación urbanística anterior, salvo que estuviese contemplada en el planeamiento territorial.

2. Procederá la revisión parcial cuando se cumplan las siguientes condiciones de forma acumulativa: que la alteración de la ordenación urbanística estructural sea completa, que afecte a tres o más ámbitos de ordenación sin alterar la ordenación estructural del resto del término municipal y, en todo caso, que no supere los límites establecidos en el párrafo anterior.

3. Asimismo, procederá la revisión parcial cuando la alteración tenga por objeto la alteración de más de una de las determinaciones de ordenación estructural y además afecten las mismas a más de la mitad de los ámbitos de ordenación urbanística previstos por el planeamiento anterior y no supere los límites establecidos en el párrafo primero.

4. En el resto de supuestos de alteración de la ordenación urbanística la misma podrá formularse, tramitarse y aprobarse con arreglo a la figura de la modificación puntual».

<sup>12</sup> Como consecuencia de la modificación, la legislación aragonesa estima de carácter sustancial, en todo caso, «la alteración que determine, por sí misma o en unión de las aprobadas en los últimos dos años, sin computar a estos efectos las modificaciones para la delimitación y ordenación de sectores residenciales de suelo urbanizable delimitado concertado, la superación del treinta por ciento de incremento de las viviendas o de la superficie urbanizada residencial existentes incrementados, siempre que se hubiesen aprobado definitivamente los instrumentos de gestión que habilitan la ejecución del planeamiento, con las viviendas o la superficie urbanizada residencial previstas conforme al mismo. Este límite no será de aplicación respecto de las modificaciones para la delimitación y ordenación de sectores residenciales de suelo urbanizable delimitado concertado».

<sup>13</sup> Señala, en su artículo 33, luego de afirmar que la revisión implica la total reconsideración de la ordenación general vigente, que «debe seguirse este procedimiento cuando se pretenda aumentar la superficie de suelo urbano y urbanizable o la previsión del número de viviendas de un término municipal en más de un 50 por ciento respecto de la ordenación anterior, bien aisladamente o en unión de las modificaciones aprobadas en los últimos cuatro años».

<sup>14</sup> Resolución 7368 de 21 de junio de 2008 de la Dirección General de Urbanismo por la que se aprueba la instrucción técnica urbanística para la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

mencionar el caso de la Comunidad de Cantabria que, a diferencia del resto, no ha tenido inconveniente en extender los supuestos que desencadenan la revisión a las modificaciones del planeamiento urbanístico (que conlleven por sí mismas o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbano o urbanizable del municipio) y al desarrollo del suelo urbanizable residual cuando concurren tales circunstancias (Ley 7/2007, de 27 de diciembre, que modifica el apartado 3 del art. 82 de la Ley 2/2001, de 25 de junio)<sup>15</sup>.

A modo de conclusión, la situación de las comunidades autónomas sería la siguiente:

- La mayoría de las Comunidades Autónomas, un año después de su entrada en vigor, no han aprobado normas de adaptación a la Ley de Suelo estatal, y algunas, que sí han aprobado tales normas, obvian lo dispuesto en el artículo 15.6 de la Ley estatal (Islas Baleares o Valencia).
- Es regla general que no conoce excepciones en las adaptaciones legislativas aprobadas identificar la «actuación de urbanización» a que se refiere el artículo 15.6, con la prevista en un instrumento de modificación o de innovación del planeamiento general.
- Para alguna Comunidad Autónoma —caso de Cataluña— la adaptación de su legislación urbanística al artículo 15.6, le ha llevado a incorporar como causa de revisión la fijación de nuevos criterios que afecten al modelo territorial, recobrando así una previsión semejante a la que establece la LOUA, mientras otras comunidades autónomas, como es el caso del País Vasco, se adapta especificando los supuestos en que debe entenderse afectado el modelo territorial.

#### IV. LAS CAUSAS DE REVISIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

Una vez situada la previsión de la Ley de Suelo en el contexto constitucional y expuesta la forma en que ha sido recibida por las Comunidades Autónomas, interesa abordar el régimen previsto en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía para la revisión del planeamiento general.

El artículo 37 de dicha Ley es el precepto dedicado a la revisión; establece su definición y los supuestos en que procede. De dicho precepto no interesa lo que dice respecto de la llamada «revisión parcial», puesto que de la dicción literal del artículo 15.6 y de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Ley de Suelo, al hablar de ejercicio pleno de la potestad de ordenación, debe entenderse como excluida aquélla modalidad. Así por revisión hay que entender, según el propio artículo 37, «la alteración integral de la ordenación» y «en todo

<sup>15</sup> Sin embargo, la diferencia de criterio puede ser sólo aparente ya que en la Ley cántabra 2/2001, el denominado suelo urbanizable residual equivale al suelo urbanizable no sectorizado de otras leyes como la LOUA.

caso la alteración sustancial de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística».

Aparte de describir lo que es la revisión, la LOUA deslinda, además, el ámbito de las «innovaciones» o «modificaciones» de las puras actuaciones de «revisión». Aquéllas no pueden llegar a alterar íntegramente la ordenación ni a cambiar de manera sustancial las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural. En caso de que lo hagan la modificación está vedada y lo que procede es, por tanto, la revisión.

Los criterios que determinan la diferencia entre la innovación o modificación y la revisión son, por otra parte, asimilables a los del artículo 154.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, ulteriormente recogidos en el artículo 126 Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, al establecer que «se entiende por revisión del planeamiento general la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas (.../...)».

En efecto, entre lo que nuestra legislación histórica ha entendido por revisión y lo que establece el artículo 37 de la LOUA, es realmente complicado encontrar diferencias de relieve<sup>16</sup>. La asimilación es evidente con sólo prestar atención a la doctrina jurisprudencial, reiterada y pacíficamente consolidada, que ha venido interpretando la previsión del Reglamento de Planeamiento, y conforme a la que hay revisión tanto si el plan es nuevo (caso de la alteración integral de la ordenación) como si los cambios afectan de manera relevante a los denominados elementos pertenecientes a la estructura general del territorio —sistemas generales, clasificación—, variando el modelo territorial (caso de la alteración sustancial de la ordenación estructural).

Pone esto de relieve, entre otras cosas, que la revisión no sólo viene requerida ante un «replanteamiento global o sustancial del Plan en su conjunto» (STS de 21 de octubre de 1992, Ar. 8041), o cuando «el modelo territorial de la clasificación del suelo resulta modificado de raíz» (STS de 16 de febrero de 2004, Ar. 1416), sino también cuando la modificación tiene entidad o importancia suficiente para entender afectado el modelo territorial previsto en el planeamiento. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1989 (Ar. 9227) o de 2 de julio de 2002 (Ar. 6168) son ilustrativas de la aplicación de este supuesto que es de interpretación, hay que reconocerlo, restrictiva.

No obstante, pese al carácter excepcional y restrictivo, es evidente que los cambios en la clasificación o en la calificación pueden determinar, con base en el artículo 37 de la LOUA, la necesidad de un proceso de revisión. Es cuestión de apreciar la entidad de tales cambios, sin que ni la LOUA ni la jurisprudencia proporcionen mayor concreción al respecto. Lo que sí tiene dicho, en cambio,

---

<sup>16</sup> Las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 10 de marzo de 2005 o de 11 de septiembre de 2008 (Ar. 2006/72199, 2009/82063, respectivamente), han apreciado la asimilación.

la jurisprudencia es que la necesidad de la revisión puede resultar del contenido y alcance de una sola modificación, añadiendo también que «la aprobación simultánea o sucesiva de diferentes modificaciones del planeamiento urbanístico general puede encubrir una auténtica revisión de aquél, en cuyo caso, al no observarse el procedimiento al efecto establecido para ésta, procede anularlas» (SSTS 14 y 20 de mayo de 2003, Ar. 3815, 5362, respectivamente).

Por tanto, parece indudable que entre la previsión del artículo 15.6 de la Ley de Suelo estatal y la del artículo 37.1 de la LOUA hay bastante en común. Del ámbito de aplicación de este último no cabe excluir en rigor la obligación de revisar —de ejercer de forma plena la potestad de ordenación— ante una determinada actuación de urbanización que pretenda habilitarse mediante una innovación. Y tampoco cabe excluir, como acaba de verse, el caso de las modificaciones o innovaciones sucesivas, pues el efecto de acumulación —al que se refiere la disposición transitoria 4.<sup>a</sup>— también forma aparte del campo de aplicación del artículo 37.

Contribuyen a reforzar el paralelismo entre el artículo 15.6 de la Ley de Suelo y la causa de revisión de la LOUA, «alteración sustancial de la ordenación estructural», los términos en que se expresa la exposición de motivos de la Ley de Suelo, al identificar la problemática, como antes se ha visto, con «*las actuaciones urbanizadoras de mayor envergadura e impacto, que producen una mutación radical del modelo territorial*». Desde luego, con la sola herramienta del artículo 37.1 de la LOUA, sería necesaria la revisión ante una innovación que, teniendo por objeto clasificar nuevo suelo urbanizable o alterar al alza sus condiciones de transformación, afectara radicalmente al modelo territorial.

Que ambos preceptos vienen a requerir una consecuencia semejante —la revisión— ante un presupuesto en principio también semejante —una o varias operaciones urbanísticas con entidad relevante—, podría explicarse en la circunstancia de que algunas Comunidades Autónomas habían eliminado de sus respectivas legislaciones el supuesto clásico de revisión al que hoy refiere el artículo 37.1 de la LOUA. Recordar, en este sentido, el caso de Cataluña, donde no se recogía el citado supuesto de revisión en su legislación propia, incorporándose en la nueva adaptación a la Ley estatal.

Todo apunta, por tanto, a que entre las previsiones del artículo 15.6 de la Ley de Suelo y las del artículo 37.1 de la LOUA existe identidad de razón, lo que llevaría a afirmar que la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Ley de Suelo no es aplicable en Andalucía en lo que respecta a modificaciones o innovaciones del planeamiento general, pudiendo a lo sumo discutirse si lo sería respecto de los planes de sectorización, aunque si la singularidad estriba en lo que tienen de innovación no hay razón para reconocerles un régimen diverso.

Estos argumentos expuestos se pueden ver incrementados con otros que, incardinados en la normativa territorial de la Comunidad Autónoma, vienen a demostrar de manera patente como Andalucía ha estado respondiendo con anterioridad a la propia Ley de Suelo de 2008 a los requerimientos planteados por el artículo 15.6, respuesta que no puede ser tachada en ningún caso de neutral.

V. EL CONTROL DEL CRECIMIENTO, COMETIDO FUNDAMENTAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE VALORACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

1. *Objetivos del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*

Como ya se ha indicado, el urbanismo sostenible o la sostenibilidad, se manifiestan prolíficamente en el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz —arts. 10.3.5, 28, 37.1, 48.3.a), 157.3.1, 196, 197, 202, entre otros—, aunque las referencias más destacadas son las relativas a la competencia autonómica en urbanismo (art. 56.1) y medio ambiente (art. 57) o, incluso, la que efectúa el artículo 203 al «uso eficiente y sostenible del suelo» como principio de actuación de los poderes públicos.

La LOUA, por su parte, tampoco es parca en la invocación al referido principio de sostenibilidad. Así, en su exposición de motivos, en lectura integrada con los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, «apuesta por el desarrollo sostenible» y antepone «la mejora de la ciudad existente» a la «imperiosa necesidad de más suelo para urbanizar», que ha sido el rasgo más característico del urbanismo del siglo xx. Esta apuesta genérica del legislador autonómico queda fijada en diferentes momentos de la norma. Así, se habla de la utilización racional y sostenible del suelo como uno de los fines de la actividad urbanística (art. 3.1); se hace referencia a la obligación de los instrumentos de planeamiento de incorporar, en el marco de la ordenación del territorio, «objetivos de sostenibilidad» (art. 3.2); se regula el sometimiento de los planes generales a la escala territorial, a atender a la ciudad existente, evitar la innecesaria dispersión, promover la eficiencia en las redes de servicios, satisfacer las demandas de vivienda social y mejorar las dotaciones o la accesibilidad (arts. 8 y 9). Además, la sostenibilidad es criterio para la clasificación del suelo no urbanizable —art. 46.1 k)— y para la incorporación de los suelos urbanizables no sectorizados al proceso urbanizador (arts. 12, 47 y 50).

Se explica, a la vista de todos estos pronunciamientos normativos, que el urbanismo tenga en la planificación territorial a uno de sus principales referentes. El recobrado interés por los instrumentos planificadores de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía tiene gran relevancia en este caso puesto que la implicación en la problemática del crecimiento es tan evidente en aquéllos como en el artículo 15.6 y en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Ley de Suelo. Precisamente la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>17</sup> y del aún inacabado pero continuo proceso de aprobación de Planes Subregionales de Ordenación del Te-

---

<sup>17</sup> El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), fue aprobado por Decreto 206/2006, de 28 noviembre, y publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 29 de diciembre de 2006.

territorio<sup>18</sup> constituye un cambio de radical en todo el sistema de construcción del urbanismo en Andalucía.

En efecto, la publicación del POTA ha supuesto la vigencia y aplicación, con el alcance que seguidamente se verá, de criterios para el crecimiento de los distintos planes de ordenación urbana. La preocupación, lejos de ser una mera declaración de intenciones, aparece en las *bases de la ordenación* (Título I) y se integra entre las *estrategias de desarrollo territorial* (Título III), a fin de «orientar los desarrollos urbanos y los procesos de urbanización de acuerdo a criterios de sostenibilidad» (art. 19.3). En concreto, toda la sección 4.<sup>a</sup> del Título III del Plan (denominada, precisamente, «orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana») aparece dedicada a la problemática del crecimiento o de la expansión urbana, ocupando al respecto una posición central su polémico artículo 45.

Calificado con la condición de norma, en alusión a que resulta directa e inmediatamente aplicable, el citado artículo 45 establece el «modelo de ciudad», que identifica con la ciudad compacta y mediterránea, y los «criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística» con dicho modelo de ciudad<sup>19</sup>.

A diferencia de la LOUA, en la que la sostenibilidad queda prácticamente confiada al planeamiento, el POTA inaugura un escenario hasta entonces desconocido. Se manifiesta en reglas precisas y por lo general unívocas; podría afirmarse que el POTA establece determinaciones materiales de ordenación, al modo de los estándares tradicionales conforme a los que se han definido los deberes de cesión de suelos con uso dotacional, bien que referidas

<sup>18</sup> En el presente momento han sido aprobados los siguientes Planes Subregionales de Ordenación del Territorio: 11 planes aprobados (Aglomeración Urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura, ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental, Litoral Occidental de Huelva, Litoral Oriental Axarquía de Málaga, Levante Almeriense, Aglomeración Urbana de Sevilla y Aglomeración Urbana de Málaga). Asimismo, existen 12 planes en fase de elaboración.

<sup>19</sup> De acuerdo con el artículo 45.4, los citados criterios son:

a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográficos, 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.

b) El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos desarrollos.

c) La no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afección a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista.

d) La disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido».

en este caso al crecimiento, a la manera en que debe producirse la expansión urbana.

Además, el artículo 45 regula detalladamente la forma en que debe determinarse el crecimiento e incluso prohíbe con carácter general la previsión de crecimientos por encima del 40 por 100 del suelo urbano y del 30 por 100 de la población en un horizonte de ocho años.

Criterios materiales o determinaciones propiamente dichas pueden verse a lo largo de los demás artículos de la sección 4.<sup>a</sup> (46 a 61), en lo que evidentemente responde a la estrategia de «definir los modelos de ciudad que deben ser tenidos en cuenta por el planeamiento urbanístico y territorial, para consolidar las redes del Sistema de Ciudades y preservar los valores ecológicos y ambientales del entorno» (art. 44.1).

En verdad, el POTA está definiendo un modelo de ciudad en el que se insertan y con el que deben demostrar coherencia la generalidad de los municipios. El modelo, con independencia de la imprecisión técnica de la que pueda adolecer, manifiesta una clara preocupación por el crecimiento, que se constituye en el principal cometido de esta planificación territorial. El objetivo es, conforme al artículo 43.1, «preservar el Modelo Territorial de Andalucía frente a procesos de urbanización no deseables».

## 2. *La Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística*

Una de las consecuencias que tiene la preeminencia jerárquica de la planificación territorial respecto de la urbanística es que tiene a su servicio el llamado informe de incidencia territorial, cuyo fin es promover la necesaria coherencia e integración de la planificación urbanística. Aunque la referida Ley 1/1994 exigía solamente de los planes generales que evaluaran su conformidad con la ordenación territorial<sup>20</sup>, el informe aparece requerido en la disposición adicional octava de la LOUA, habiendo adquirido especial trascendencia a partir de la aprobación y publicación del POTA y de los últimos Planes Subregionales.

Precisamente por todo ello fue creada la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, órgano consultivo que aúna a representantes de todas las consejerías más a los de las agencias andaluzas del agua y de la energía y que, como dice la exposición de motivos del Decreto 220/2006, de 19 de diciembre, tiene «por objeto pronunciarse en los informes de la incidencia territorial de los Planes Generales que prevean *un crecimiento o actuaciones relevantes*».

<sup>20</sup> La disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, establece que: «El Planeamiento Urbanístico General y el Planeamiento Especial a que hace referencia el artículo 84.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana contendrán, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos».

De acuerdo con el artículo 23.2 del mencionado Decreto, la Comisión debe pronunciarse cuando en las propuestas de los instrumentos de planeamiento general, o en sus innovaciones, concorra alguno de los siguientes supuestos:

- a) Destaca especialmente, por su semejanza con el contenido de la disposición adicional 4 de la Ley de Suelo, el primer supuesto del artículo 23.2, que hace referencia a un crecimiento que el Plan General de Ordenación Urbanística en elaboración califique para usos residenciales y turísticos, en el municipio o en alguno de los núcleos urbanos que lo integran, que supongan, bien un *incremento superior al 30% de la superficie de suelo* con la urbanización y edificación ejecutadas de acuerdo con el plan general vigente; o bien un *aumento de más del 25% del número de viviendas* existentes en este suelo.
- b) Propuestas de nuevos asentamientos no contiguos a los núcleos urbanos existentes.
- c) Propuestas de dotaciones, equipamientos o instalaciones con incidencia o interés supramunicipal o territorial no contemplados específicamente en la planificación sectorial<sup>21</sup>.

Asimismo, con posterioridad a la aprobación de la Ley de Suelo de 2007, se aprueba por la Comunidad Autónoma el Decreto 11/2008, en el que se excluye del cómputo del límite del 40% de crecimiento de los planes generales los suelos industriales (disposición adicional segunda, apartado 1) y modulando los límites de crecimiento poblacional del POTA en función de los tramos de población (disposición adicional segunda, apartado 2).

Así las cosas, hay que reconocer una situación caracterizada de la siguiente manera:

Primero, la planificación urbanística en la Comunidad Autónoma de Andalucía se inserta en un sistema de planificación territorial de ámbito regional desde la aprobación del POTA, siendo uno de sus principales cometidos integrar y coordinar el crecimiento urbano conforme a las exigencias de este modelo. Esto, con independencia de todos los matices que se quieran aportar, singulariza el caso andaluz.

Segundo, el establecimiento para todo el ámbito regional de criterios o límites materiales que afectan al crecimiento, somete a los instrumentos de planeamiento general urbanísticos, y a sus innovaciones, a una evaluación de ámbito regional. En este sentido, es difícil plantearse una hipótesis en la que existan propuestas de nuevas actuaciones de urbanización que, encontrándose ajustadas a tales criterios y superando dicha evaluación, provoquen una incidencia relevante más allá —como dice el art. 15.6 de la Ley de Suelo— de su «concreto ámbito de actuación».

---

<sup>21</sup> De acuerdo con el Decreto 11/2008 (disposición adicional 1.<sup>a</sup>), toda modificación del planeamiento general adaptado que afecte a determinaciones propias de la ordenación estructural, a dotaciones o a equipamientos, comporta el examen y evaluación conjunta por la Comisión Interdepartamental de la totalidad de los informes sectoriales.

Tercero, la eventual previsión de supuestos específicos en los que hay que revisar el planeamiento general, que concreten el supuesto general previsto en el artículo 37 de la LOUA a la manera de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Ley de Suelo, no sólo se advierte innecesaria sino difícilmente armonizables con los procesos de adaptación y revisión impulsados por la LOUA y con la reciente extensión de las funciones de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística a las innovaciones de planes adaptados que afecten a elementos pertenecientes a la ordenación estructural.

En resumidas cuentas, todo el sistema de ordenación y control territorial descrito hasta este momento hace difícil afirmar que Andalucía no cumple, al menos formalmente, con los requisitos ambientales y territoriales requeridos por el artículo 15.6 de la Ley de Suelo. Se pueda afirmar que la situación que presenta la Comunidad Autónoma de Andalucía en el desarrollo de los instrumentos y parámetros de ordenación territorial no tiene parangón con el resto de las comunidades autónomas, que, en muchos casos, presentan una situación de debilidad normativa que no permite una respuesta certera al contenido del artículo 15.6 de la Ley de Suelo.

La interpretación del ordenamiento jurídico es, en suma, una labor de interrelación de objetivos y medios. Pretender aplicar en el ámbito de Comunidad Autónoma de Andalucía la disposición transitoria 4 de la Ley de Suelo de 2008 es desconocer toda la actividad normativa realizada hasta el momento y, aun peor, es añadir al sistema de protección ambiental y sostenibilidad un elemento de incertidumbre e incoherencia no deseado por el legislador estatal.