

Alegaciones a la información pública del
«*Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional del “Campo de Gibraltar”*»
(Resolución de 1 de diciembre de 2009, BOJA nº 249, de 23 de diciembre)

AGADEN, ante la **CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA** comparezco, y como mejor proceda en Derecho, respetuosamente **DIGO**:

Que con el fin de intervenir en la información pública convocada por la resolución que se cita en el encabezamiento, me **PERSONO** en el expediente que se está tramitando para la aprobación de un **PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL** para el denominado “**CAMPO DE GIBRALTAR**” (en adelante, **POT**), a fin de manifestar mi **OPOSICIÓN**, y la de la Asociación que represento, a dicha aprobación en los términos en que viene formulada, por ser contraria a los más elementales criterios de sostenibilidad, e ilegal en relación con la diversa normativa, general y sectorial, de aplicación a dicho Plan y a los suelos que, supuestamente, pretende ordenar.

Que en virtud de esta personación solicito que se me dé traslado de las sucesivas actuaciones que se produzcan, tanto de parte interesada como de las Administraciones que intervengan además de la competente para esta tramitación, así como que se me notifiquen las resoluciones que en este expediente recaigan.

Y a fin de fundamentar adecuadamente la oposición anunciada, formulo las alegaciones que seguidamente se expondrán, para lo cual se han tenido presentes los siguientes,

ANTECEDENTES

I.- 1) El *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* número 86, del jueves 3 de mayo de 2007, publica en su página 38, el Decreto 88/2007, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 1 es del siguiente tenor:

«Se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Campo de Gibraltar, cuya elaboración se realizará en la forma prevista en el Capítulo II del Título I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y por las disposiciones establecidas en el presente Decreto.»

El Decreto 88/2007 consta de siete artículos, dedicados a formulación, ámbito territorial, objetivos generales, contenido, composición y funciones de la comisión de redacción, elaboración del plan y tramitación. Estos artículos van acompañados de una disposición derogatoria única, una disposición final primera y una disposición final segunda. Según esta última, el Decreto 88/2007 entró en vigor el día 4 de mayo de 2007.

2) El artículo 6.2 del Decreto 88/2007 señalaba un plazo *de seis meses* para la elaboración de los trabajos técnicos de redacción del plan, a partir de la entrada en vigor del Decreto.

3) El *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* número 112, del viernes 12 de junio de 2009, publica en su página 25, el Decreto 260/2009, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, cuyo artículo único procede a dar una nueva redacción al artículo 6 del Decreto 88/2007, designando a la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio como encargada de la formulación del plan, y señalando *un plazo de un año* para la elaboración de los trabajos técnicos, *“a partir de la entrada en vigor del presente Decreto”*. Acompañan a este artículo único una disposición final primera y una disposición final segunda. Según esta última, el Decreto 260/2009 entró en vigor el día 13 de junio de 2009.

4) El *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* número 249, del miércoles 23 de diciembre de 2009, publica en su página 55, la Resolución de 1 de diciembre de 2009, por la que se dispone *«someter a información pública el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar y el Informe de Sostenibilidad Ambiental de dicho Plan, desde la fecha de publicación de la presente Resolución hasta el próximo día 8 de marzo de 2010.»*

II.- Se ha consultado la documentación expuesta telemáticamente a través de la página web de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Sobre la base de dicha documentación, y a tenor de la legislación que es de general y pertinente aplicación, cuya referencia hacemos a lo largo de este escrito, formulamos las presentes **ALEGACIONES:**

I.- ALEGACIONES GENERALES

PRIMERA.- Como valoración general estimamos que, aun a pesar de la calidad del trabajo realizado, el plan de ordenación del territorio que se ha sometido a información pública y es objeto de estas alegaciones, presenta numerosas y graves deficiencias, que dificultan la consecución de los objetivos de ordenación del territorio del ámbito para el cual se formula.

Para su análisis, debemos partir de su inserción en el sistema de fuentes del derecho propio de Andalucía, del cual formará parte desde el momento en que se produzca su aprobación definitiva.

SEGUNDA.- El **PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL ÁREA DEL CAMPO DE GIBRALTAR**, se formula, según el artículo 1 del Decreto 88/2007, *«en la forma prevista en el Capítulo II del Título I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y por las disposiciones establecidas en el presente Decreto.»*

No contiene la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA, en lo sucesivo), un procedimiento formalizado para la elaboración de estos planes, ni ha sido desarrollada reglamentariamente.

La exposición de motivos del Decreto 88/2007 destaca la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuya promulgación se valora en el sentido de que «*implica la **modificación tanto del contenido, como del procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la Comarca del Campo de Gibraltar, establecidos en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de mayo de 1994, por el que se formuló dicho Plan.***»

Ello es así debido a que, como en el mismo Decreto 88/2007 se hace nuevamente constar, la ausencia de procedimiento formalizado era suplida por medio del establecimiento de un procedimiento “*ad hoc*” por cada Acuerdo del Consejo de Gobierno que disponía la formulación de un plan de esta naturaleza.

No está de más advertir que los plazos para la formulación del **POT** establecidos por el Acuerdo de 17 de mayo de 1994 se habían incumplido; práctica en la que ha incurrido el propio Decreto 88/2007, que dispuso de nuevo dicha formulación, y cuyo incumplimiento, a su vez, se ha intentado salvar por medio del Decreto 260/2009, con notorias insuficiencias técnicas.

Este último Decreto 260/2009, en su exposición de motivos, establece que «*la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio se lleva a cabo conforme al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general*», y además sienta que a la tramitación del plan le será de aplicación la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y lo dispuesto por el Decreto 88/2007, en tanto en cuanto no la contradiga.

Sin embargo, podría sostenerse que la presente información pública está afectada de **invalidez**, derivada de la evidente **caducidad** en que ha incurrido la formulación de este Plan desde que fuera ordenada por el Decreto 88/2007, de 27 de marzo.

Dicho Decreto formalmente tiene el carácter de **acto administrativo iniciador** del procedimiento de formulación del **POT**, procedimiento que al haber sido iniciado **de oficio**, le resulta aplicable el art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; según el cual, ha sido ampliamente infringido el transcurso del plazo máximo del que disponía la Administración para resolver (en este caso, de **seis meses**, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 42.2 de dicha Ley).

Esto significa que la prórroga del plazo efectuada por el Decreto 260/2009, de 26 de mayo, es ilegal, y no rehabilita el plazo ya caducado que la Administración tenía para formular el **POT**, dado que el Decreto 88/2007 no tiene naturaleza normativa (es un simple “**acuerdo**”,

según el art. 13.3, de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA), y no supone (según sus propios términos, además) una nueva formulación del **POT**.

A lo dicho debe añadirse la existencia de jurisprudencia ya recaída sobre esta materia, constituida por las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla), de 21 de abril de 2006 (recurso 1.344/2004); de 26 de marzo de 2008 (recurso 47/2007), y de 14 de julio de 2008 (recurso 813/2006). Esta última sentencia resulta especialmente importante a los efectos del objeto de este informe, toda vez que analiza la posibilidad de la prórroga del plazo que la Administración responsable de la formulación de los **POT** dispone una vez vencido éste.

Del **fundamento jurídico 5º** de dicha sentencia extraemos las siguientes consideraciones:

1ª) Que debemos estar a los términos en que se haya producido dicha prórroga;

2ª) Que la resolución que la acuerde debe estar motivada;

3ª) Que debe contener la expresa, clara e inequívoca manifestación del deseo de ampliar el plazo que en principio se fijó;

4ª) Que debe publicarse; y

5ª) Que en cualquier caso, la ampliación del plazo está sujeta a las condiciones establecidas por el artículo 49 de la Ley 30/1992.

Estas consideraciones formales hay que enmarcarlas en el contexto que establece asimismo el **fundamento jurídico 4º** de dicha resolución judicial, una vez constatado por la Sala el incumplimiento del plazo para la formulación del **POT**. Dicho incumplimiento

«Resulta trascendente, afectando a la seguridad jurídica de los ciudadanos interesados y afectados, como lo prueba el hecho de que su observancia se alce como mandato legal. La necesidad de que estos instrumentos subregionales tengan por misión homogeneizar el tratamiento de áreas con similares características, en atención a la complejidad de las mismas, hace que la Ley autorice al planificador a fijar un plazo, a su voluntad, pero necesitado de ser cumplido, por cuanto en el devenir del tiempo las características que se tuvieron inicialmente en cuenta sin duda han podido alterarse, precisamente por el dinamismo de la actividad urbanística y de las necesidades que regulan su consecuente despliegue. El anuncio de una actuación normativa de tan indudable calado hace nacer expectativas e inquietudes que no pueden permanecer sin respuesta tan dilatado espacio de tiempo, sin concretarse los efectos de la decisión de la Administración en el diseño urbanístico y su incidencia sobre el derecho de propiedad de los administrados, todo ello con independencia de que la Administración se vincula por su propia decisión de marcarse un plazo para concretar la ejecución de su mandato.»

Los aspectos que resalta la Sala, acerca de la seguridad jurídica, la modificación de las circunstancias iniciales por el transcurso del tiempo, y las consecuencias de la falta de decisión en plazo de la Administración, son aplicables como un todo también a los intereses ambientales, cuya defensa está encomendada a la Administración, por mandato del artículo 45 de la Constitución, y de la propia LOTA; intereses ambientales que no son analizados en esta sentencia, dado el objeto limitado del proceso en el cual se dicta, pero a cuya protección se dirige también el **POT**.

Estando pues a los términos del **FJ 5º**, tenemos lo siguiente:

- Que el Decreto 260/2009 **publica** una modificación del Decreto que dispuso la formulación del **POT**.

- Que la justificación que se expresa en el preámbulo para ampliar el plazo («*la complejidad de los documentos a elaborar y la necesidad de consensuar sus contenidos con las Administraciones implicadas aconsejan disponer de un mayor plazo para la preparación del Plan, lo que redundará en una mayor solvencia técnica y una mayor garantía en el proceso de concertación con los ayuntamientos y organismos públicos que participan en su elaboración*»), **no parece cumplir, por su carácter genérico y vago, los requisitos de concreta motivación** que exige un expediente de la envergadura del presente, máxime cuando, exactamente en los mismos términos, se expresan otros Decretos de modificación de los plazos iniciales de formulación de los **POT** (Véase, en el mismo nº y página del **BOJA**, el Decreto 261/2009).

- Que la redacción del artículo 6 del Decreto 88/2007, tras la modificación efectuada por el Decreto 260/2009, **no puede entenderse como una expresa, clara e inequívoca manifestación del deseo de ampliar el plazo que en principio se fijó** (“*el plazo para la elaboración de los trabajos técnicos de redacción del Plan será de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto*”), toda vez que en los términos en que ha quedado redactado significa que, el plazo de un año fijado en 2007, **expiró el 4 de mayo de 2008**.

- Que la hipotética ampliación que se ha dispuesto, se acuerda contra el tenor literal del artículo 49 de la Ley 30/1992, el cual, con independencia de otros aspectos, determina expresamente que la decisión de ampliar el plazo **ha de producirse antes de su vencimiento: en ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido**, dejando en absoluta evidencia la contrariedad de lo dispuesto por el Decreto 260/2009 con respecto al artículo 49 de la Ley 30/1992 (**FJ 5º** de la sentencia de 14 de julio de 2008).

Por tanto, debemos concluir este apartado con la apreciación de la absoluta **invalidez**, a nuestro juicio, de la presente información pública, derivada de la **caducidad** en que ha incurrido la formulación de este **POT** desde la expiración del plazo que fuera ordenado por el Decreto 88/2007, de 27 de marzo.

TERCERA.- Una vez expuestas las anteriores consideraciones, procede en este apartado hacer una valoración de la documentación expuesta a disposición del público.

Con carácter general, consideramos que la documentación expuesta al público **no reúne los requisitos mínimos señalados por el artículo 12 de la LOTA**, fundamentalmente por las **insuficiencias de las Memorias Informativa, de Ordenación y Económica**, así como del **Informe de Sostenibilidad Ambiental** (lo cual no significa admitir que los documentos no mencionados cumplan los requisitos legales).

A ello hay que añadir **la ausencia**, entre la documentación expuesta, **del denominado Documento de Referencia**, exigido por el art. 9.1 y otros, de la Ley 9/2006, de 27 de abril.

La documentación expuesta carece, además, de la debida **identificación del equipo responsable de su redacción**, y por tanto, sin que el público pueda conocer y valorar la presunta cualificación técnica en que se sustenta (con lo cual, se incumple, además, el Reglamento de Evaluación Ambiental: art. 14 del Decreto 292/1995, de 28 de diciembre de 1995).

La exposición que sigue examinará lo referente a: A) Documento de Referencia; B) Memoria Informativa; C) Memoria de Ordenación; D) Memoria Económica y E) Informe de Sostenibilidad Ambiental.

A) Documento de Referencia.

La elaboración de un **Documento de Referencia (DR)**, que determine el alcance del **Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)**, la impone, como ya hemos mencionado, el artículo 9.1 de la Ley 9/2006, y le fija como objetivo determinar **la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del ISA**. Es relevante señalar que dicho objetivo será determinado **tras identificar y consultar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado** (art. 9.1, párrafo primero).

Examinada la documentación expuesta en su conjunto, salvo error u omisión nuestra, no encontramos ninguna mención al **DR** ni en la Memoria Informativa, ni en la Memoria de Ordenación, ni en la Memoria Económica, ni tampoco en la Normativa ni su Anexo. Las únicas referencias a dicho **DR** (valga la redundancia) las encontramos en el **ISA**, en el que se efectúan 11 menciones expresas.

Vale la pena que nos detengamos en las mismas.

Las menciones se encuentran localizadas en las siguientes páginas: una en el **Índice** del **ISA**; dos en la página 5; cinco en la página 45; una en la página 74; una en la página 75 y una en la página 83.

Las conclusiones que extraemos de dichas menciones son las siguientes: 1) **No se encuentra** entre la documentación expuesta al público **el propio DR**, con la consecuencia de que no podemos contrastar, a la vista del mismo, si se han cumplido o no sus previsiones en la redacción del **ISA**; 2) Aunque hay una referencia en la página 45 a que el **DR** incluye respuestas a Administraciones y público interesado, **no se determina de qué modo se consultó**

a *éste* [no se identifica con arreglo al art. 19.1.b) de la Ley 9/2006], ni cuál es el alcance de la admisión de las “sugerencias” presentadas.

B) Memoria Informativa.

En relación con la *Memoria Informativa (MI)*, hemos de destacar la absoluta insuficiencia de la información en ella contenida, en relación con la superficie que el *POT* pretende ordenar, y la calidad del territorio delimitado.

Su insuficiencia puede destacarse con un ejemplo: si buscamos las palabras *análisis* y *diagnóstico*, que expresan acciones que la LOTA ordena, taxativamente, que se realicen en este documento, se citan 1 vez (*análisis*, en la página 53), y 0 veces (*diagnóstico*). Podría considerarse poco relevante este ejemplo, tal vez. Pero, ¿es posible realizar un análisis y un diagnóstico de las oportunidades y problemas, sin emplear las palabras con las que se expresa el mandato de la Ley? Sería posible, pero lo más probable es que tuviéramos problemas para encontrar sinónimos para evitar repetirlos.

Por seguir el tipo de ejemplo [partiendo de que el art. 12, a) LOTA prescribe que la *MI* contendrá el análisis de las oportunidades y problemas para la ordenación en el momento de la elaboración del plan], si buscamos la palabra “problemas” resulta que ésta se contiene 12 veces en el texto; de las cuales, de los diez casos en que se emplea en sentido afirmativo (“*existen* problemas”) *ninguno de ellos realiza ninguna cuantificación del “problema” respectivo*: sólo se efectúan referencias genéricas que no se corresponden con los procesos de *análisis* y *diagnóstico* que la LOTA ordena que se hagan en dicho documento [en el mismo art. 12, a)].

Podría parecer que nos situamos en un debate puramente nominalista, pero no lo es en absoluto: las palabras que se emplean en el documento, son todo, menos inocentes. Ello se auto-denuncia en el propio índice de la *MI*. Su lectura conduce fácilmente a la conclusión (falsa) de que *problemas, salvo en las zonas inundables, no los hay en este territorio*.

Así se desprende de las descripciones que emplean los rótulos de los epígrafes 1 a 5 del índice: comienza por la del transporte en el Campo de Gibraltar (“*gran nodo logístico del Sur de Europa*”; “*el puerto... un gran activo territorial*”; “*...uno de los grandes activos de Andalucía*”; “*...su función de nodo estratégico*”). De ahí, se pasa a la energía (“*...ha sido, y puede seguir siendo, un componente diferencial de este territorio*”). Y seguidamente, otros como “*el atractivo territorial del ámbito...*” y la “*...insuficiente la valorización de los recursos turísticos*”.

De lo anterior se pasa al mensaje de que “*la abundancia de recursos hídricos permite equilibrar usos primarios, urbanos y ambientales*”. Frente a ello, la declaración final de que “*los riesgos de inundación y tecnológicos tienen una especial incidencia*”, tiene carácter marginal, y si se acude al texto (págs. 51 a 54), la descripción genérica de las obras de regulación y defensa, ofrece un panorama tranquilizador.

Es dentro de este panorama en donde se incluye la siguiente declaración (pág. 52):

*«El riesgo de incidencia de las inundaciones se ve incrementado, asimismo, como consecuencia de las **acciones no respetuosas o desconocedoras de los efectos de actuaciones en el medio**, que no evalúan su incidencia en situaciones excepcionales o poco habituales como fuertes lluvias o grandes temporales. Entre estas actuaciones **debe destacarse la inadecuada inserción de actuaciones urbanizadoras** que desconocen la larga experiencia existente en el litoral mediterráneo andaluz sobre la integración de las actuaciones en el medio natural.»*

Este sería el ejemplo absoluto de lo que hemos detectado como falta de cuantificación de los problemas, con la que se incumple el artículo 12, a) de la LOTA: 1) no se localizan las actuaciones urbanizadoras no respetuosas con el medio a efectos de incremento de la incidencia de las inundaciones; 2) no se cuantifica la población que se ubica en las mismas; 3) no se cuantifica la superficie ocupada por estas actuaciones; 4) no se valora la incidencia económica de las mismas; y 5) no se identifica con claridad el grado de responsabilidad de cada una de las Administraciones.

C) Memoria de Ordenación.

En cuanto a la **Memoria de Ordenación**, ésta no descansa en la **Memoria Informativa** para determinar “*la definición de los **objetivos y criterios de la ordenación, las propuestas y medidas** y, en su caso, las **determinaciones** objeto de adaptación de los planes”*, que son los contenidos que la LOTA ordena que se incluyan en dicho documento [art. 12, b)].

El sentido primordial de la **Memoria de Ordenación** es el de **justificar la normativa de carácter general que el POT debe establecer**. Al contrario de ello, la normativa propuesta (que por su propia esencia debe ser de carácter **general**), se convierte en un mero acompañamiento de los **Anexos** (de absoluto carácter **particular**) que se acompañan a dicha normativa.

Es cierto que en esta materia nos encontramos en el ámbito de una intensa potestad discrecional, y por tanto, en donde opera asimismo con la misma intensidad la exigencia de una adecuada motivación. La importancia de la motivación del planeamiento nunca será suficientemente puesta de manifiesto, y en este sentido, la labor de los Tribunales de Justicia ha sido especialmente exigente, como lo demuestran ejemplificativamente las resoluciones que se citan tras el texto que se ofrece a continuación, como encuadre de la cuestión.

Se ha dicho que ha de destacarse *«la acertada regulación del Reglamento de Planeamiento que, como se ha indicado, quizá alarmado por la tremenda discrecionalidad del plan, ha previsto con minucioso detalle el contenido de la Memoria en cuanto motivación del planeamiento. El párrafo inicial de su artículo 38.1, referido al Plan General, acierta a condensar su restante y larga redacción: la Memoria «analizará» las distintas alternativas posibles y «justificará» el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo. La Memoria, así, ha de reflejar ante todo las alternativas «posibles», con lo que se abre la fase de la duda; después ha de «analizar» aquellas, lo que implica la consideración de sus ventajas e inconvenientes para, en*

último término, «justificar» la decisión, justificación esta que se produce mediante la exteriorización de las razones por cuya virtud se ha elegido un cierto modelo territorial con unas concretas determinaciones. Este contenido de la Memoria, que refleja con detalle el itinerario que conduce a la decisión planificadora, integra la motivación del plan, motivación esta que raras veces exige el ordenamiento jurídico con tanta precisión. En la misma línea y para otros instrumentos de planeamiento impone también el Reglamento la justificación de la solución elegida –arts. 12.1.c) y d), 58, 74.1.a), 75, 77, 95.1, 96.1 y 97.1»

Estas palabras proceden de un trabajo del Excmo. Sr. don Javier Delgado Barrio, titulado *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, que fue Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, y ahora es Magistrado del Tribunal Constitucional, y un reputado especialista en materia jurídico-urbanística (trabajo publicado en editorial *Cívitas*, Madrid, 1993, págs. 46 y 47).

Siguiendo el criterio doctrinal y reglamentario expuesto, el Tribunal Supremo ha exigido dicha motivación en los siguientes términos: 1) “*necesidad esencial de la Memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad*” (sentencia de 13 de febrero de 1992); 2) motivación en la *redacción inicial* (sentencia de 9 de julio de 1991) y en las *modificaciones posteriores* (sentencias de 25 de abril y 9 de julio de 1991).

Como es lógico, la necesidad de motivación sólo se satisface haciendo públicas las razones por las cuales se opta por una solución planificadora u otra, no simplemente incorporando un documento que se rotule como “memoria”, o haciendo un mero ejercicio literario, todo lo respetable que se quiera, pero que no ofrezca justificación de las determinaciones que el planeamiento impone.

Nada obsta para la aplicación al presente caso de la doctrina y jurisprudencia que se cita, el hecho de que provenga en concreto del examen de impugnaciones de planeamiento urbanístico, ya que lo que la doctrina y la jurisprudencia ofrecen es una metodología de actuación de la potestad planificadora, que cumple con la exigencia de motivación que, con carácter general, impone el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992 para el ejercicio de potestades discrecionales, como lo es la planificación territorial.

No podemos, por razones de espacio, llevar a cabo un análisis exhaustivo de todos los aspectos en que entendemos se vulnera la exigencia de motivación; por citar un ejemplo relevante, podemos resaltar que la *Normativa* del *POT* incorpora, con arreglo al artículo 21 de la LOTA, *normas, directrices y recomendaciones*, pero **no justifica por qué, en cada caso, se opta por una determinación u otra**. Con lo cual, ni se sabe por qué razones unas veces se afecta al planeamiento urbanístico y otras actuaciones con normas de directa aplicación; o por qué, en otros casos, se deja a la levedad de las recomendaciones la consecución de determinados fines. De otra forma dicho: que no se ha hecho explícita la motivación de la jerarquización de los fines en el *POT*, en relación con la jerarquía de normas que adopta.

En su consecuencia, además, queda afectada la *Normativa del POT*, por las razones expresadas para la Memoria en el párrafo anterior.

D) Memoria Económica.

1) Regulación de la materia.

La LOTA contiene la exigencia expresa de que forme parte del *POT* una *Memoria Económica*, «con la estimación de las acciones comprendidas en el plan y el orden de prioridad de ejecución de las mismas.» [art. 12, c) LOTA].

El *POT* que analizamos, si bien contiene un documento que formalmente lleva el título de “memoria económica”, no responde a las exigencias legales, las cuales hay que contextualizar en el ámbito de la legislación que la LOTA vino a sustituir (los planes directores territoriales de coordinación de la Ley del Suelo, y su desarrollo por el aún vigente Reglamento de Planeamiento), así como de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo sobre la exigencia y contenidos preceptivos de los estudios económico-financieros de la planificación.

Así, enjuiciando la conformidad a derecho de unos planes de contenido y finalidad muy similares al presente (los Planes Insulares de Ordenación de Canarias), confirmando la anulación de la aprobación definitiva del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, el Tribunal Supremo ha vuelto a pronunciarse sobre este tema recientemente, primero por la sentencia de 4 de diciembre de 2009 (recurso de casación nº 6301/2006), seguido por la *sentencia de 18 de diciembre de 2009* (recurso 3715/2006), en los términos que transcribimos a continuación (fundamento jurídico 4º a 6º):

«**CUARTO.-** Todos los demás motivos han sido invocados por el cauce del artículo 88.1.d) de la LJCA, de manera que su examen ha de ser conjunto, según los criterios que anunciamos en el fundamento anterior, por referencia a los efectos que comporta y la afinidad de su contenido. Así, procede analizar en primer término todos aquellos motivos que cuestionan lo razonado en la sentencia respecto del Estudio Económico Financiero en el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote, pues si la nulidad del plan acordada en el fallo de la sentencia debiera ser confirmada por dicho motivo, resultaría ocioso adentrarnos en el contenido material de mismo, que se invoca en los otros motivos de casación, relativos a la reducción de aprovechamiento.

Pues bien, *esta Sala ya se ha pronunciado sobre la expresada exigencia de Estudio Económico Financiero en la expresada Sentencia de 4 de diciembre de 2009* (recurso de casación nº 6301/2006). Precisamente en esta Sentencia declaramos que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por las mismas partes recurrentes contra una sentencia, dictada por la misma Sala de instancia en la que se anulaba el mismo Decreto 95/2000, de 22 de mayo, del Gobierno de Canarias que aprobó definitivamente la Revisión parcial del Plan Insular de Ordenación en Lanzarote.

En la indicada Sentencia de 4 de diciembre de 2009 señalamos al respecto que «*Cuando esta Sala ha afirmado que la importancia del llamado "Estudio Económico Financiero" ha sido devaluada por la jurisprudencia (v.g. sentencias de 11 de Marzo de 1999, 31 de Mayo de 2001 y 13 de Noviembre de 2003, por todas) lo ha dicho en el sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del Plan, (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen); sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los Planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de realización y de real materialización que estos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar el Plan a la realidad. (...) Desde este punto de vista, no ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del Estudio Económico Financiero, entre otras cosas porque el ordenamiento jurídico urbanístico no lo permite. En efecto, la exigencia de Estudio Económico Financiero es general en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos. Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico 2159/78, de 23 de Junio, exige que la documentación de los Planes Directores Territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los Planes Generales; el artículo 57.6 lo impone para los Planes Parciales; el artículo 77-2 -g) lo requiere para los Planes Especiales; el artículo 74.1 .f) lo establece para los Programas de Actuación Urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado Reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por nuestra jurisprudencia (STS de 21 de Enero de 1992, 31 de Mayo de 2001 y 30 de Octubre de 2009). (...) Con esta batería de previsiones del ordenamiento urbanístico, no es extraño que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las realizaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, y que haya concluido que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera figura decorativa, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo. (...) **SEXTO.- Los Planes Insulares de Ordenación no se sustraen a esa exigencia. La impone el artículo 6.4 de la Ley Autonómica 1/87, de 13 de Marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, al exigir, entre la documentación que le es propia los "Programas de actuación para el desarrollo del Plan con las correspondientes bases de carácter técnico y económico", bases que, a falta de mayor precisión legal, habrán de especificar, al menos, los gastos que conlleven las previsiones del Plan y las fuentes de financiación. (...) SÉPTIMO.- Respecto del contenido del Estudio Económico Financiero (o de las "Bases de carácter económico") el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento (referente a los Planes Generales) alude sólo a la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio y a la implantación de los servicios, incluidos en los programas cuatrimestrales, y no incluye, por lo tanto, la evaluación***

económica de las indemnizaciones que exija la ejecución del Plan, lo que ha llevado a la jurisprudencia de esta Sala (v.g. STS de 22 de Septiembre de 1997 ---apelación 7002/90--- y de 4 de Mayo de 19999 ---casación 3151/94---) a afirmar que no es necesario que el EEF incluya las indemnizaciones que la aprobación del Plan puede generar a favor de persona determinada". Sin embargo, esa jurisprudencia se refiere a Planes cuya ejecución exige indemnizaciones singulares ("a favor de persona determinada", dice la segunda de las sentencias citadas) pero no a Planes cuya finalidad primera es precisamente limitar el aprovechamiento de planes con obras de urbanización ejecutadas o en ejecución, e incluso limitar el aprovechamiento adquirido en licencias ya otorgadas; en estos casos no se trata de que la ejecución del Plan exija meras indemnizaciones (v.g. por vinculaciones singulares) sino de que la misma finalidad del Plan exige limitaciones generalizadas de aprovechamientos patrimonializados, que han de ser compensados con las correspondientes indemnizaciones. (...) El PIOL impugnado, en efecto, reduce la oferta turística a la hotelera, revisa la distribución parcial de las edificabilidades previstas en los Planes Parciales, modifica la programación de plazas turísticas, que también limita, declara incompatibles con la nueva ordenación las licencias ya otorgadas y que excedan de las asignadas en el Plan Insular y prohíbe el otorgamiento de nuevas licencias que excedan del 25% de la capacidad alojativa. Todos estos no son efectos colaterales del Plan Insular, sino que constituyen la finalidad misma que el planificador pretende, y se trata por lo tanto de conceptos indemnizables ínsitos en el Plan, cuya evaluación económica y fuentes de financiación deben especificarse en el EEF, si no se quiere hacer del Plan un puro dibujo o una privación ilegal y generalizada de derechos adquiridos. (...) OCTAVO.- El Plan Insular de Ordenación aquí impugnado carece del documento llamado Estudio Económico Financiero, o "Bases de carácter económico". (...) Así lo ha dado como probado la Sala de instancia en lo que parece ser el segundo fundamento de Derecho de la sentencia impugnada, donde, a propósito del denominado documento nº 7, y después de estudiar los informes del Sr. Jefe del Servicio de Ordenación Urbanística de 24 de Abril de 2002, 11 de Mayo y 16 de Mayo de 2000, el jurídico de 27 de Abril de 2000 respecto a la Addenda y el de la Ponencia de la Comisión de 28 de Abril de 2000, llega a la conclusión, clara y rotunda, de que "la aprobación realizada por el Decreto 95/00 lo fue de acuerdo con el informe de la COTMAC, que no preveía el retoque del documento sino la supresión...". (...) En consecuencia, es un hecho declarado probado que el documento llamado Addenda fue suprimido, y que el Plan se aprobó sin él».

QUINTO.- Aunque lo expuesto bastaría para declarar que no ha lugar al recurso de casación, sin necesidad de abordar aquellas infracciones que pretenden cuestionar el contenido de un plan declarado nulo por sentencia firme. No obstante, podemos añadir, respecto de la infracción del "ius variandi", y citando otra vez a la Sentencia de 4 de diciembre de 2009 que, según señala el fundamento décimo primero, «Ni la Sala de instancia ni este Tribunal Supremo han negado a la Administración sus competencias

para modificar el originario PIOL de 1991 a fin de subvenir a las necesidades de racionalidad urbanística, medioambiental y económica en la oferta turística de la Isla. Es seguro que los designios de la Administración de la Comunidad Autónoma y del Cabildo Insular están dirigidos a lograr el desarrollo más armónico y razonable para Lanzarote; no hay el más mínimo dato para dudar de la legítima finalidad de la actuación de las Administraciones canarias. Pero las competencias han de ser ejercidas de la forma en que el ordenamiento urbanístico prescribe, y en el presente caso, la ausencia del EEF ha viciado el Plan Insular de Ordenación, haciéndolo disconforme a Derecho». Además, «no es cierto que la Sala haya extendido los vicios formales del Decreto que aprobó el PIOL de 1991 al que aprobó el aquí impugnado 95/2000. La sentencia de instancia ha anulado éste último por no tener EEF, lo que no fue causa de la anulación del Decreto anterior, que lo fue por falta de previsiones indemnizatorias, cosa materialmente distinta. (...) (Por lo demás, nada impide anular dos disposiciones diferentes con base en el mismo argumento, si es que éste resulta de aplicación en ambos casos)».

[...].

SEXTO.- No está de más añadir, como hicimos en nuestra Sentencia de 4 de diciembre de 2009 tan citada, en relación con el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias que *«ni la sentencia impugnada ha infringido los artículos 47.1, en relación con el 12.1.e) y 12-3-e) del T.R.L.S. de 1976, en lo referente a la obligatoriedad del EEF, ni tampoco el artículo 41-1 de la Ley del Suelo 6/98 y 37 del Reglamento de Planeamiento, en lo referente a las indemnizaciones por alteración del planeamiento. Sobre lo primero, nos remitimos a lo dicho más arriba. Sobre lo segundo conviene precisar que la Sala de instancia no ha reconocido derecho a indemnización alguna, sino que se ha limitado a anular el Plan por falta de EEF en el que debieron constar las bases de carácter económico sobre las indemnizaciones que la ejecución del Plan exige (y que son inherentes a las propias determinaciones de éste, por ejemplo, en los casos de licencias ya otorgadas, según el artículo 42 de la Ley 6/98 o en los casos de alteración del planeamiento, según su artículo 41). (...) B) Por lo demás, la sentencia impugnada no infringe lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de Julio de 2002, la cual se refería a otro PIOL anterior (el de 1991) y no argumentó nada sobre el EEF».* Razonamiento que resulta igualmente de aplicación respecto del recurso interpuesto por la Fundación recurrente, sobre la infracción de los artículos 2.2, 4.1, 3 y 44 de la Ley 6/1998. Y, en fin, respecto de la vulneración de los artículos 37 y 42, entre otros, del Reglamento de Planeamiento debemos insistir que *«dada la vocación de efectividad que tienen los Planes urbanísticos, nada permite concluir que el requisito de expresión y constancia de los costes económicos que su ejecución conlleve y la de sus fuentes de financiación, sea distinta en los Planes Directores que en el resto de las figuras de planeamiento. Y ese es, sin duda, el contenido de las "Bases de carácter económico" que se citan en el artículo 6.4 de la Ley*

Autonómica 1/1987, de 13 de Marzo y en el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento 2159/1978, de 23 de junio.»

Por cuando antecede, procede la desestimación de los motivos invocados, lo que determina que no haya lugar al recurso de casación.»

2) Aplicación de las determinaciones legales y jurisprudenciales expuestas a la Memoria Económica del POT.

2.a) Programación. La declaración general del documento se contiene en la página 105, en la *ME*, que dice así: “*la Memoria económica implica compromisos, pero no determina cómo se definen estos compromisos*”. Y por si no fuera suficientemente explícita la frase que se ha transcrito, a renglón seguido, en la misma página, se dice lo siguiente:

«Las acciones que corresponden a más de una Administración exigen la realización de convenios, acuerdos, protocolos de intenciones, etc., que esta Memoria no puede, ni le corresponde, determinar, pero que son la manera en que se materializan los acuerdos que afectan a dos o más administraciones o entre éstas y los particulares; por otro lado, el compromiso de realización está también sujeto a las dotaciones presupuestarias que en determinados casos se sitúan, incluso, al margen de la voluntad de las propias administraciones, como pueden ser las leyes de presupuesto anuales, cuya aprobación le corresponde a la instancia parlamentaria.»

Si de la financiación pasamos a la programación, encontramos asimismo en la página 105 que el *POT* adopta lo que autodenomina “*una programación deslizante*”, singular aportación al derecho comparado de la planificación territorial, que significa distribuir las actuaciones en tres grupos: de *corto, medio o largo plazo*, sin que se acote, eso sí, la duración de dichos plazos, dejando en manos de cada una de las Administraciones a las que corresponde su ejecución, determinar sin límite lo que entiende por *corto, medio o largo plazo*, lo que significa consagrar, por la vía del *POT*, no ya la discrecionalidad de las actuaciones, sino *la arbitrariedad más absoluta*, contraria frontalmente al mandato del artículo 9.3 de la Constitución Española.

2.b) Evaluación económica. El listado de programas y cifras que se contiene en la página 109, no resiste el contraste con las exigencias de la jurisprudencia que hemos citado en el punto *I*) de esta alegación, ya que la *ME* excluye expresamente citar *ningún tipo de fuente de financiación, restando toda seriedad al documento del POT como conjunto planificador y normativo*.

E) Informe de Sostenibilidad Ambiental.

Lo relativo al *Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)*, merece una consideración separada por la importancia del documento, que estimamos que se ha devaluado intencionadamente.

A lo ya expresado en relación con los documentos que se han analizado antes, se une el hecho extraordinariamente *lesivo para la correcta información pública*, de que la documentación técnica que, supuestamente, sustenta el *ISA*, no se ha puesto a disposición de la ciudadanía, documentación que se sustituye por el denominado “*resumen no técnico*”, que obra como páginas 79-83 de dicho documento. Todo lo que a éste resumen antecede no es “documentación técnica”, sino labor de acarreo y amasijo de textos traídos de los restantes documentos del proyecto, como puede comprobarse de la siguiente forma:

A) En las páginas 1-20 hay repetición expositiva de contenidos de los restantes documentos del *POT*, y no se contiene análisis alguno; en las páginas 21-36 hay nuevamente repetición expositiva de datos obrantes en otras normas y documentos; en las páginas 36-44 hay exposición de algunos “problemas” ambientales, con cuya descripción se podrá estar de acuerdo en mayor o menor medida, pero que en la forma en que quedan expuestos, se formulan de forma apodíctica, ya que carecen de una recopilación informativa, y de un análisis, de los cuales se desprendan como conclusión la calificación de problemas; es decir, que formalmente, en el *ISA*, carecen de justificación documental y analítica alguna.

B) En las páginas 45-58 se examina el cumplimiento que el *ISA* hace del denominado “*Documento de Referencia*” emitido, según se dice, por la Consejería de Medio Ambiente en mayo de 2007. Dicho documento no figura entre la documentación expuesta, lo cual resulta inexcusable si, según el *ISA* el mismo “*define el alcance y el nivel de detalle que ha de presentar el Informe de Sostenibilidad Ambiental determinando los criterios y objetivos ambientales que deberá abordar el Plan para lograr su mejor integración ambiental*”, ya que no podemos hacer nuestro propio contraste y valoración conjunta de ambos.

Se hace necesario recordar que el *ISA* lo que ha de justificar es *el cumplimiento la Ley 9/2006, y antes que ella, de la Directiva 2001/42/CE, que es la norma a tener verdaderamente en cuenta, a pesar de la transposición, y para controlar ésta*. El Documento de Referencia, carente de valor jurídico alguno, es un simple reconocimiento de la incapacidad del Gobierno de la Junta de Andalucía para elaborar y poner en vigor el desarrollo reglamentario de la Ley 7/2007, que es la normativa cuyo cumplimiento el *POT* debería estar justificando.

C) Entre las páginas 59-68 se contienen unas tablas (páginas 61, 62, 63, 65, 67 y 68), que parecen imitar las funciones de unas matrices de Leopold, pero *en extracto*: dicen representar “*el conjunto de efectos de cada línea de actuación sobre los diferentes elementos del medio*”. Dichos cuadros *no tienen ningún valor*, dado que en el *ISA* no se contiene ninguna base justificativa en la que se asiente la “escala de valoración” que emplea.

D) Pero donde verdaderamente el *ISA* alcanza su colmo de renuncia al cumplimiento de la normativa de evaluación ambiental de planes, es en el apartado “*6. La descripción de las alternativas en la planificación y su evaluación ambiental*”. Se hace mención expresa al Anexo IIC de la Ley 7/2007, pero *no se cumple*: para que exista un mínimo cumplimiento de esta exigencia debe existir el análisis de al menos “*una*” alternativa de localización, a cuyo

análisis habrá de añadirse, además, la alternativa de no actuar (alternativa “*cero*”, “*non-action alternative*”, etc.). Por ello, para no hacer múltiples referencias legislativas, citamos sólo el incumplimiento del artículo 5.1 de la Directiva 2001/42/CE, que las abarca todas.

Hay un falseamiento evidente y expreso de las exigencias de la Directiva citada, ya que el documento *ISA* está elaborado con la única finalidad de justificar la única propuesta que el *POT* contiene, ya que no se contrasta con ninguna otra alternativa, debido a que la que el *ISA* denomina “*escenario tendencial*” (de análisis absolutamente insuficiente, por otra parte), en sus aspectos hipotéticamente negativos, no tienen una única solución “per se” coincidente con el “*escenario planificado*”; porque para que ello pudiera afirmarse, habría que hacerlo tras contrastarla con al menos otra alternativa, sin lo cual es imposible llegar a una conclusión como la de que el “*escenario planificado*” cuenta con las mejores propuestas, ya que no hay otras.

Es evidente que lo que oculta la formulación del “*escenario planificado*” es la adopción predeterminada de un conjunto de actuaciones, que la Administración autonómica ha decidido que se ejecuten, en alguna medida pactadas además con las corporaciones y oligarquías políticas dominantes en los términos municipales, convirtiendo todo el procedimiento de tramitación del *POT*, y en especial, su evaluación ambiental, en una farsa escenificada para aparentar el cumplimiento de la normativa europea y estatal de aplicación a estos procedimientos de planificación.

CUARTA.- Tras lo que hemos expuesto, debemos denunciar que a pesar de su denominación, del procedimiento establecido, y de la legislación en que pretende basarse, el proyecto de *Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional* que se ha ofrecido a información pública **NO ES UN PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**, sino un documento que, al amparo de dicha denominación, lo que pretende es legalizar situaciones previas contrarias a la Ley y al Derecho, y dar cobertura a un conjunto de proyectos sin estructura común, fruto de las apetencias e intereses concretos de determinados personajes y grupos que ejercen predominio en algunos de los términos municipales comprendidos dentro del ámbito señalado por el documento, atendiendo a la defensa de los intereses particulares de los mismos, como pone de manifiesto el documento como un todo, y singularmente, las actuaciones recopiladas en los *Anexos II (“Fichas de Áreas de Activación Territorial”)* y *III (“Fichas de Áreas de Oportunidad”)* [sin que pueda descartarse que esté presente la defensa de intereses particulares también en las “*Fichas de Parques Fluviales*” del *Anexo I*, de carácter más complejo], y algunas de las actuaciones evaluadas de forma genérica en la *Memoria Económica*.

Esta denuncia se fundamenta en un conjunto de apreciaciones que, por razones de espacio, no podemos desarrollar aquí, pero sí señalar que, principalmente, entendemos que el *POT* incumple el artículo 10 de la LOTA, que le señala como finalidad “*establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las*

actividades de los particulares”; ya que, como se ha dicho, el **POT** no establece una estructura donde se hayan de insertar, con arreglo a sus determinaciones, las actividades que las Administraciones y los particulares puedan promover, sino que se recogen actuaciones descoordinadas y recolectadas para la ocasión, de Administraciones y de particulares, intentando aparentar que se organizan y complementan por el sólo hecho de ir juntas en el mismo documento.

QUINTA.- Consideramos necesario dedicar un apartado específico a los documentos denominados *Anexo I a la Normativa: Fichas de Parques Fluviales*; *Anexo II a la Normativa: Fichas de Áreas de Activación Territorial*, y *Anexo III a la Normativa: Fichas de Áreas de Oportunidad*.

Con carácter general, y para los tres *Anexos*, se detecta la presencia de actuaciones a las que afecta una *falsa supramunicipalidad*, bien en atención al deseo de dejar a la Administración autonómica con las manos libres a la hora de actuar, bien por el deseo de primar, desde la Administración autonómica, a cada uno de los proyectos o actuaciones contenidas en los anexos.

A) Fichas de Parques Fluviales (Anexo I).

1) Se contienen en estas fichas las propuestas de cuatro “parques fluviales”, sin que se determine muy bien el fundamento de la propuesta desde la técnica de ordenación del territorio y desde la legislación que la regula.

Con carácter general, demandan la emisión de informes preceptivos y/vinculantes de las Administraciones encargadas de la gestión/defensa del dominio público hidráulico (los 4 parques); del dominio público marítimo-terrestre (3 parques), y del patrimonio histórico (los 4 parques). Hubiera sido deseable que el público hubiera podido disponer del parecer de dichas Administraciones en esta fase de información pública, como un elemento de juicio más (y muy importante) para valorar el proyecto de **POT** en su conjunto, y la integración en el mismo de dichas perspectivas, sectoriales pero importantísimas.

De entre todas ellas, destacamos a efectos ejemplificativos la perspectiva cultural, por el valor único de los yacimientos que en los cuatro parques propuestos se encuentran. La Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, reconoce el especial valor de los entornos de los bienes inmuebles que poseen interés cultural como técnica de protección de los mismos (art. 19.1, y otros). Se echa en falta una mención expresa a los mismos en un instrumento que, sólo por contemplar la creación de dichos parques “fluviales”, está generando una tensión inesperada sobre dichos bienes culturales.

2) Con carácter especial, por su gravedad, queremos llamar la atención de la Administración sobre el propuesto “Parque Fluvial del Río Guadalquivir”, en el que, además de lo expresado sobre bienes culturales, se introduce una tensión adicional *de carácter urbanístico*: en los criterios de actuación (página VII), se vincula la ordenación del parque con

la del **Área de Oportunidad**, en los términos siguientes: “*La obtención del suelo [las 20 hectáreas del parque, se sobreentiende] estará vinculada al desarrollo del área de oportunidad de Borondo*”.

Salvo error u omisión nuestra, aparte la donación por parte de sus propietarios, no conocemos más que dos técnicas para la *obtención de suelo*: o la expropiación (a la que parece que en este instrumento se renuncia, puesto que no se efectúa una declaración expresa de utilidad pública de estos suelos, que permita tramitar su expropiación ulterior); o las técnicas de gestión urbanística. Esto último requeriría que los suelos que se pretenden obtener tengan la clasificación, al menos, de urbanizables, para permitir su equidistribución; y ello no es posible, por las características naturales de los suelos, que no permiten otra clasificación que la de no urbanizables, y a la vista de las características que el proyecto de **POT** les reconoce, dicho suelo no urbanizable no podría ser de otra categoría que la de suelo no urbanizable de especial protección [art. 46.1.e) LOUA].

De tal modo que, no siendo posible la inclusión de estos suelos en áreas de reparto, la mención a su obtención *vinculada al desarrollo del área de oportunidad de Borondo* debe suprimirse, y preverse los medios para su obtención por medio de la expropiación forzosa.

B) Fichas de Áreas de Oportunidad (Anexo III).

En estas fichas se contienen las actuaciones previstas que ofrecen mayor preocupación desde el punto de vista de las finalidades pretendidas, así como de su inserción en un **POT**, por contener determinación que exceden, por completo, de los objetivos señalados por la LOTA para estos instrumentos, y del ámbito competencial de los mismos, hasta el punto de que podría entenderse que la redacción del proyecto incurre, si no en desviación de poder, sí en un claro fraude de ley.

Se distingue dentro de estas áreas de oportunidad, según la denominación que se les otorga, tres subclases: las **Áreas de Oportunidad de Dinamización Turística** (7), las **Áreas de Oportunidad Productiva** (1), y las **Áreas de Oportunidad Residencial** (3).

Aun a pesar de esta diferente denominación, la problemática que plantea su inclusión en el **POT** es común: salvo en el caso de la ficha de **Valdevaqueros**, en la que se hace constar que recae tanto sobre suelo urbanizable programado (categoría legalmente extinguida) como sobre suelo no urbanizable, **las diez restantes Áreas se sitúan sobre suelo no urbanizable, propiciando su transformación mediante actuaciones urbanizadoras**.

Las previsiones que se realizan sobre dichas **Áreas de Oportunidad son ilegales, por no tratarse de finalidades correspondientes a la ordenación del territorio, sino directamente urbanísticas**, cuyo régimen está regulado por la LOUA, y no por la LOTA, sin que se encuentre en la **MI**, ni en otro documento alguno del **POT**, motivación alguna por la cual, dichas actuaciones en concreto han de realizarse y ubicarse en los términos municipales en los que se prevén, ni con los parámetros que en las fichas se contienen.

Así las cosas, tenemos lo siguiente:

1) Se está *vulnerando*, nada menos que desde un instrumento de ordenación del territorio, la *previsión de motivación* de la Ley estatal básica de Suelo (art. 3.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley de Suelo).

Exige la Ley de Suelo que se expresen, además, *los intereses generales a los que sirve esta ordenación*; sin embargo, lo que las fichas contienen son previsiones de actuaciones que sólo sirven a los intereses particulares de los propietarios de las fincas cuya calificación se quiere predeterminar desde el planeamiento territorial, el cual, como ya hemos expresado, resulta incompetente para ello.

Resulta *muy grave* que en un documento cuya formulación promueve la Administración *de oficio*, resulten recogidas y predeterminadas en sus rasgos esenciales actuaciones urbanísticas concretas y singularizadas de propietarios de terrenos precisos y determinados. Por esta razón no se excluye, aparte de la formulación de estas alegaciones, poner en conocimiento del Ministerio Fiscal el contenido documental de esta parte del *POT*, por su pudiere ser constitutivo de los presuntos delitos de prevaricación o tráfico de influencias.

2) No cabe argumentar que con las determinaciones de las fichas se están “poniendo límites” a unos hipotéticos desarrollos urbanísticos, porque el resultado de las previsiones del *POT* es precisamente el contrario a ello: por la vía de la “limitación”, se está predeterminando el reconocimiento de unos *aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable*, que no sólo no caben, sino que están excluidos de él de modo absoluto. Por otra parte, todo lo que se “limita” queda reconocido en la parte que no resulta limitada.

3) El reconocimiento es de *verdaderos aprovechamientos urbanísticos*. Ello es así dado que el aprovechamiento urbanístico es un concepto que sintetiza otros, tales como *uso, tipología e intensidad*.

Todos ellos se dan en cada una de las fichas, estableciendo y compatibilizando distintos usos; estableciendo la exigencia/reserva de un determinado número de metros cuadrados/plazas; aludiendo de manera expresa a tipologías, etc. Todo esto vulnera el artículo 10.A).f) de la LOUA, que reconoce como único instrumento competente para el establecimiento del aprovechamiento en suelo urbanizable *al plan general de ordenación urbanística*, para el cual resulta ser, además, una *determinación estructural*.

4) Salvo una de las actuaciones, para la cual se recomienda la continuidad con el suelo urbanizado, absolutamente todas se ubican sobre *suelos que no tienen conexión con el suelo urbano*, vulnerando el mandato del artículo 9.A).d) de la LOUA.

5) Las determinaciones que estas fichas establecen operan absolutamente en el vacío: además de la falta de motivación en los documentos justificativos del *POT*, ya puesta de manifiesto, las determinaciones operan de forma temeraria, al *no tener en cuenta*, por ejemplo, *los límites y compensaciones* que el artículo 36.2.a).2ª de la LOUA impone a las

modificaciones *que aumenten el aprovechamiento lucrativo de un terreno*, que en este caso resulta ser del 100%, al recaer sobre terrenos que, por su clasificación como no urbanizables, no tenían aprovechamiento alguno.

6) Para concluir, debemos resaltar que las previsiones de las fichas aludidas desconocen las cautelas que la Ley estatal de Suelo estableció al determinar los criterios básicos de utilización de suelo (art. 10.1, TRLS), al permitir a la ordenación territorial y urbanística el paso a la situación de suelo urbanizado *únicamente al suelo preciso para las necesidades que se justifiquen*, impidiéndose mediante la falta de justificación *la especulación de suelo*, y quedando preservado todo lo demás.

Así sucede además en la legislación andaluza, que sólo permite previsiones de suelo urbanizable, sea ordenado, sectorizado o no sectorizado, en función de las *necesidades y previsiones de desarrollo* de cada municipio en concreto, sólo *en cantidad e idoneidad para absorber desarrollos previsibles y acreditados* en los P.G.O.U. mediante *criterios expresos*, y teniendo presentes la *capacidad de integración de los usos* del suelo, y las exigencias *de crecimiento racional, proporcionado y sostenible* de cada municipio [art. 47, a), b) y c) de la LOUA].

Ninguna de las exigencias de la legislación estatal y autonómica con respecto al suelo urbanizable se cumple en las actuaciones de las fichas de los *Anexos* a la normativa del *POT*, por cuya razón su aprobación en los términos en que vienen formuladas debe rechazarse.

2.- ALEGACIONES PARTICULARIZADAS

PRIMERA.- 1.- DENOMINACIÓN. ANEXO III A LA NORMATIVA: Fichas de Áreas de Oportunidad. AREA DE OPORTUNIDAD DE DINAMIZACION TURISTICA LA CIERVA Y LA GUILLENA.

2.- BREVE DESCRIPCIÓN. Incluida en el *ANEXO III A LA NORMATIVA*, del Plan de Ordenación Territorial del Campo de Gibraltar, con la denominación anteriormente citada, consiste en la puesta en marcha de un proyecto, absolutamente indefinido y ambiguo, sobre una superficie de 100 hectáreas.

Dicha superficie se encuentra incluida en su totalidad sujeta a protección en el Plan General de Ordenación Urbanística del municipio de Castellar de la Frontera, con la catalogación de Suelo No Urbanizable de Especial Protección Forestal, con lo que tiene una situación de protección frente a cualquier intento de urbanización.

3.- ALEGACIONES REALIZADAS POR ASOCIACIONES DE LA COMARCA EN RELACIÓN CON EL PROYECTO.

Durante todo el tiempo que duró el procedimiento administrativo para la revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Castellar de la Frontera, es decir, de

1998 a 2006, **AGADEN** ha estado presentando alegaciones en todos los periodos de información pública que este proceso ha tenido.

Así mismo, el colectivo ecologista **VERDEMAR** y en el mismo periodo, también ha llevado a cabo numerosas alegaciones y denuncias por el intento de urbanizar las fincas mencionadas en esta ficha.

4.- DENUNCIAS PRESENTADAS POR ASOCIACIONES DE LA COMARCA CONTRA EL PROYECTO, CON INFORMES FAVORABLES.

Dentro del proceso de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Castellar de la Frontera, **AGADEN** tuvo que presentar denuncia contra el intento de urbanizar la finca en su totalidad, con un informe favorable; este fué la Declaración de Impacto Ambiental que en su día (consta en el expediente) emitió la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente.

Las presiones políticas y económicas fueron de tal magnitud, que dicha Declaración de Impacto Ambiental que declaraba la totalidad de la finca como **NO URBANIZABLE**, fue modificada hasta la situación actual.

5.- DENUNCIAS PRESENTADAS POR ASOCIACIONES DE LA COMARCA CONTRA EL PROYECTO, SIN INFORMES FAVORABLES.

Todas las denuncias, anteriores y posteriores a esta Declaración de Impacto, presentadas por ambos colectivos lo han sido sin informes favorables.

Buena prueba de ello, es el hecho de que las intenciones del Ayuntamiento de Castellar de la Frontera, de urbanizar la finca se consiguió plasmar en el documento definitivo; si bien, la intención inicial era de la totalidad, y la presión ejercida, logró catalogar como SNUEPF la zona de masa arbórea compuesta por formación de alcornoques y matorral mediterráneo.

6.- SITUACIÓN ACTUAL Y OBSERVACIONES.

6.1.- Como consecuencia de lo anterior, puede manifestarse que este no es un proyecto fruto de una necesidad de planificación territorial; sino todo lo contrario, sigue las pautas de proyecto que ha sido introducido en una anterior propuesta al organismo competente en la materia, dentro de un proceso de revisión del planeamiento vigente en su momento, y que al no haber sido aprobado según los deseos del promotor urbanístico y el propio Ayuntamiento, ahora pretende incluirse en este Plan de Ordenación del Territorio.

Es uno más de los proyectos que los Alcaldes de los municipios afectados pretenden “meter con calzador”.

Prueba irrefutable de que ha sido incluido “a la carta” en este procedimiento de elaboración del **POT**, lo demuestra el hecho de que en el proceso de modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Castellar, se intentó incluir esta actuación urbanística, siendo rechazada por los organismos competentes, los cuales protegieron gran parte de la finca como **SUELO NO URBANIZABLE**.

Otra gran prueba de lo anterior, lo demuestra el hecho de que en el documento síntesis que se presentó a los Alcaldes el pasado mes de Septiembre de 2009, no se incluía en las fichas del **ANEXO III** esta área de oportunidad de dinamización turística.

Ha sido pues la presión política y no la apuesta decidida por una adecuada planificación la que ha permitido esta inclusión.

Siendo aprobado y publicado este documento (P.G.O.U.) en Abril de 2006.

6.2.- La mayor parte de la finca en cuestión (220 hectáreas) está protegida por el P.G.O.U., como ya hemos mencionado, con la figura de Suelo No Urbanizable de Especial Protección; en este caso por su valor forestal.

El propio documento de Informe de Sostenibilidad Ambiental une en el mismo párrafo, la protección y la legislación de donde dimana la misma, a la vez que manifiesta claramente cómo se puede vulnerar y prostituir para poder urbanizar un **SUELO NO URBANIZABLE**.

«La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, establece una categoría de suelo no Urbanizable de especial protección a determinar por los Planes de Ordenación del Territorio y regular su régimen (Art.º 46 y 52), lo que puede suponer una modificación del planeamiento urbanístico vigente, siendo vinculantes desde el mismo momento en que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio».

En este caso es muy sencillo; si la aprobación del **POT** del Campo de Gibraltar logra incluir el texto tal y como está redactado en su conjunto (**ISA**. y anexos a la normativa), dicha finca, automáticamente podrá ser urbanizada en las 100 hectáreas propuestas.

6.3.- Es manifiestamente incoherente que, por ejemplo, en el Estudio Ambiental Estratégico aparezca en al menos veinte ocasiones la palabra **PROTECCION**, entendida de los elementos, entre otros, paisajísticos y naturales; o en la Memoria de Ordenación, aparezca la palabra **PROTECCION** nada menos que treinta y tres veces.

Y ahora, con un espacio que ya se encuentra protegido con una figura tipificada como **SUELO NO URBANIZABLE** y sancionada por la legislación urbanística vigente, se pretenda totalmente lo contrario: URBANIZARLA.

6.4.- Así mismo, el Informe de Sostenibilidad Ambiental, en su capítulo **«4. COHERENCIA DEL PLAN CON LA PLANIFICACIÓN Y LOS OBJETIVOS**

ESTRATÉGICOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE REFERENCIA» manifiesta dentro del esquema de contenidos que han de ser tenidos en cuenta durante su elaboración y en qué forma, los objetivos de protección ambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el plan o programa.

Sin embargo, pretender urbanizar lo declarado en el planeamiento vigente como protegido, es totalmente contrario a estos criterios y a los objetivos de protección ambiental fijados en todos los ámbitos.

6.5.- Actualmente, la finca donde se enmarca esta área de oportunidad de dinamización turística se encuentra inmersa en dos procedimientos.

Con fecha 19 de Febrero de 2009, **AGADEN** ha presentado alegaciones dentro del periodo de información pública formulado mediante publicación en el B.O.P. número 20 de 30 de Enero de 2009 contra el proyecto de edificación de balsa de regulación para riego de campo de golf, en suelo no Urbanizable.

Sin que hasta el momento se haya recibido respuesta a pesar de haber transcurrido más de un año; y sin que el Ayuntamiento haya realizado la aprobación definitiva del proyecto.

Con fecha 6 de Mayo de 2009, en primera instancia y 23 de Diciembre del mismo año, **AGADEN** ha planteado denuncia ante la Fiscalía de Medio Ambiente de la Audiencia Provincial de Cádiz (sección de la audiencia de Algeciras), contra el Ayuntamiento de Castellar de la Frontera por su intento de ubicar la balsa de regulación de aguas para riego de campo de golf en Suelo No Urbanizable.

Es evidente, que en aplicación de lo puesto de manifiesto en el **ISA** y referenciado con anterioridad, el primero de estos dos procedimientos quedaría anulado por ser vinculante para el planeamiento urbanístico vigente, desde el mismo momento en que se aprueba, el Plan de Ordenación del Territorio, con todo su contenido.

Con respecto al segundo, de detectarse indicios de delito por parte de la Fiscalía, la planificación que se pretende podría incurrir en graves contradicciones y estar vulnerando de forma clara la legislación a favor de intereses políticos y empresariales concretos.

- Texto de las alegaciones
- Publicación en **BOP Balsa Regulacion**
- Publicación en **BOP PGOU**
- Prensa del tema
- Declaración de Impacto ambiental

Por todo lo expuesto, A **LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**,

SOLICITO: Que teniendo por presentado este escrito, lo admita y mande unir al expediente de su razón; tenga al/la firmante por personado/a en el expediente que se está tramitando para la aprobación del **PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL DEL “CAMPO DE GIBRALTAR”**, a fin de manifestar mi **OPOSICIÓN** a dicha aprobación, por ser contraria a los más elementales criterios de sostenibilidad, e ilegal en relación con la diversa normativa, general y sectorial, de aplicación a dicho Plan y a los suelos que, supuestamente, pretende ordenar; y solicito que se me tenga por personado y se me dé traslado de las sucesivas actuaciones que se produzcan, tanto de parte interesada como de las Administraciones que intervengan, además de la competente para esta tramitación, así como que se me notifiquen las resoluciones que en este expediente recaigan.