





Comité Científico: Antonio Collantes de Terán
Víctor Pérez Escolano y Agustín Argüelles Martín

Director de la Colección: Juan Luis Suárez de Vivero

DOS DÉCADAS DE URBANISMO EN
ANDALUCÍA (1997-2017).
HISTORIA DE UNA CONTRADICCIÓN



Sevilla, 2019

**DOS DÉCADAS DE URBANISMO EN
ANDALUCÍA (1997-2017).
HISTORIA DE UNA CONTRADICCIÓN**

Pedro Górgolas Martín

La colección "Kora" tiene como finalidad la publicación de aquellos trabajos de interés científico relacionados con materias que entran dentro de las competencias administrativas de la Consejería, tales como: Arquitectura y ciudad, vivienda y entorno, movilidad sostenible, infraestructuras, sistema portuario y red logística.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla y de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

36

Motivo de cubierta: Chiclana de la Frontera (fuente: Territorio y Ciudad SLP)

© Pedro Górgolas Martín 2019

© Junta de Andalucía

Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio 2019

Servicio de Publicaciones

c/ Pablo Picasso, s/n · 41018 Sevilla

Tlf. 955926724; Fax 955926721

Correo electrónico: publicaciones.cfiot@juntadeandalucia.es

Web: <<https://www.juntadeandalucia.es>>

© Editorial Universidad de Sevilla 2019

Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.

Tlfs.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443

Correo electrónico: eus4@us.es

Web: <<https://editorial.us.es>>

Cubierta y diseño de interior

Juan Suárez Ávila

Maquetación

Cuadratín Estudio

Impresión

Ulzama Digital

ISBN (Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía): 978-84-8095-601-7

ISBN (Editorial Universidad de Sevilla): 978-84-472-2888-1

Depósito legal SE 1605-2019

Impreso en papel ecológico

Impreso en España - Printed in Spain

Introducción: la contradictoria historia del urbanismo andaluz en el cambio de milenio (1997-2017)	11
---	-----------

PARTE I. URBANISMO ANDALUZ, POLÍTICAS TERRITORIALES Y SOSTENIBILIDAD URBANA

1. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía: planeamiento general y modelo de ciudad	23
1.1. La exposición de motivos de la Ley: los objetivos de la ordenación urbanística	27
1.2. El Plan General de Ordenación Urbanística: la expresión de un proyecto colectivo de ciudad. Concepto y contenido	31
1.3. El modelo de ciudad a establecer en el Plan General de Ordenación Urbanística: regeneración urbana, crecimientos comedidos, preservación natural y cohesión social	36
1.4. Legislación urbanística y modelo de ciudad: de su inobservancia por el planeamiento general al refrendo del Plan Regional	46
2. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y el modelo de ciudad compacta	49
2.1. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ante la necesidad de reconducir la situación existente en el sistema de ciudades andaluz	53
2.2. La regulación del modelo de ciudad compacta: la Norma 45	55
2.3. La polémica causada por la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	63
2.4. Recapitulación: la ordenación del territorio en Andalucía ha transitado entre la desconfianza y el descreimiento	67
3. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía: el tributo a un plan nonato	69
3.1. El ámbito de ordenación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía: las zonas costeras andaluzas	75
3.1.1. El litoral andaluz: medio siglo de tensiones ocupacionales y claudicación al cautiverio del turismo inmobiliario-residencial	75
3.1.2. La situación urbanística a combatir por el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía: obsolescencia consentida, expansividad desmedida y desvalorización ambiental	78

3.2. La ordenación propuesta en el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía	82
3.3. El cuerpo normativo del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía: la dialéctica entre protección territorial y crecimientos urbanísticos	87
3.4. Epílogo: un nuevo rumbo en la política territorial andaluza que pudo ser y no ha sido. El triunfo de las tesis del urbanismo neoliberal	91

4. La Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana: un documento extemporáneo **95**

4.1. Los «olvidos» de la Estrategia: un decálogo expresivo de la sintomatología carencial de este documento	101
4.2. Las aportaciones novedosas de la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana	103

PARTE II. EL DESCONCIERTO IRRUMPE EN EL URBANISMO ANDALUZ: POLÍTICAS TERRITORIALES CONTRADICTORIAS

5. El procedimiento de Adaptación Parcial del planeamiento general a la legislación urbanística: la inadaptación de modelos urbanos al arquetipo de ciudad compacta **107**

5.1. El Decreto 11/2008: objetivos y finalidades	111
5.2. El contenido sustantivo de las Adaptaciones Parciales del planeamiento general vigente a la ley: la perpetuación de modelos de ciudad obsoletos	117
5.2.1. Las innovaciones vinculadas a la incorporación de la reserva de vivienda protegida: incrementos de edificabilidad y/o densidad para garantizar la inalterabilidad del régimen de aprovechamientos patrimonializables	120
5.2.2. El mantenimiento del estándar del sistema general de espacios libres previsto en el planeamiento general objeto de Adaptación Parcial: el imperio de la dimensión cuantitativa del urbanismo	122
5.3. El Decreto 11/2008 y el fomento del urbanismo expansivo: nuevas clasificaciones de suelo urbanizable y desnaturalización del modelo de ciudad compacta	124
5.3.1. El incremento de la oferta de vivienda protegida mediante nuevas clasificaciones de suelo urbanizable	124
5.3.2. El Decreto 11/2008 y el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: comienza la senda de la adulteración de la Norma 45.4.a	127
5.4. La parálisis urbanística causada por el Decreto 11/2008 en la región andaluza. La situación del planeamiento general una década después	131

6.	El marco regulador de las iniciativas de campos de golf en Andalucía: ¿interés turístico o reclamo inmobiliario?	135
6.1.	El primer intento de regular la implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía: El Decreto 43/2008, de 12 de febrero	138
6.1.1.	Las iniciativas ordinarias de campos de golf: usos complementarios, compatibles e incompatibles, requisitos territoriales y condiciones urbanísticas para la implantación	141
6.1.2.	La irrupción estelar de la figura del “campo de golf de interés turístico”	144
6.2.	La certificación de la prevalencia de la declaración de interés turístico sobre la planificación territorial y urbanística	150
6.3.	Comienza el camino de la reconsideración: la Orden de 13 de marzo de 2012	154
6.4.	La desregulación de las iniciativas de campos de golf de interés turístico. ¿Regreso al pasado?	157
7.	La deriva interpretativa de los límites al crecimiento urbanístico del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: instrucciones administrativas e informes de incidencia territorial	159
7.1.	La Instrucción 1/2007: fijación de criterios para valorar la adecuación del planeamiento general a la Norma 45 del POTA	163
7.1.1.	Los criterios de la Instrucción 1/2007 para determinar la superficie computable de crecimiento urbanístico y evaluar su adecuación a la Norma 45.4.a del POTA	163
7.1.2.	Los criterios establecidos en la Instrucción 1/2007 para el cómputo del crecimiento poblacional	166
7.2.	La alteración de los criterios de la Instrucción 1/2007 durante su vigencia: los informes de incidencia territorial	168
7.3.	La Instrucción 1/2012: una nueva fórmula para computar el contenido residencial de las actuaciones urbanísticas	172
7.4.	La Instrucción 1/2013: el urbanismo andaluz parece encaminarse por la senda de la sostenibilidad	173
7.4.1.	La reinterpretación de los criterios aplicables para evaluar la adecuación del planeamiento general a la Norma 45 del POTA	174
7.4.2.	La incidencia del Decreto-Ley 5/2012 en la capacidad del planeamiento general para promover nuevos crecimientos urbanísticos	177
7.5.	La involución causada por la Instrucción 1/2014: la irrupción triunfante de la herencia urbanística recibida	180
7.5.1.	Criterios para comprobar la adecuación del PGOU a la planificación territorial: la desvirtuación del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre	180
7.5.2.	Criterios para evaluar el cómputo del crecimiento urbanístico propuesto en innovaciones del PGOU	182

8. La integración urbanística de asentamientos irregulares: una cuenta pendiente del urbanismo andaluz	189
8.1. El Decreto 2/2012, de 10 de enero: finalidades y objetivos	193
8.2. La tipificación de las edificaciones clandestinas del suelo no urbanizable	194
8.3. Las edificaciones clandestinas no integrables en el modelo territorial a establecer por el PGOU: la aplicación del régimen «asimilado a fuera de ordenación»	197
8.3.1. La edificación aislada en suelo no urbanizable construida clandestinamente	197
8.3.2. Las agrupaciones de edificaciones aisladas que no constituyen asentamientos urbanísticos ni hábitat rural diseminado	198
8.3.3. La problemática singular de las edificaciones aisladas implantadas en parcelaciones urbanísticas	201
8.4. La integración urbano-territorial de asentamientos urbanísticos	201
8.4.1. Condicionantes urbanísticos para la integración urbano-territorial de asentamientos	203
8.4.2. Condicionantes ambientales: legislación sectorial, planificación territorial y planeamiento urbanístico	205
8.5. La desnaturalización de los objetivos del Decreto 2/2012: el triunfo de la figura del «asimilado a fuera de ordenación»	206
8.5.1. La inviable integración urbano-territorial de asentamientos irregulares: complejidad de gestión y rechazo de la población afectada	208
8.5.2. La minimización de los efectos pretendidos por el Decreto 2/2012: el triunfo estelar del régimen AFO	210
Epílogo: conocer la historia para no caer en la desmemoria	213
Bibliografía	219
Fuentes documentales	225
Acrónimos	231
Índice de figuras	235
Índice analítico	241

**Introducción: la contradictoria historia
del urbanismo andaluz en el
cambio de milenio (1997-2017)**

La burbuja especulativa vinculada al «tsunami urbanizador» (Fernández, 2006) acaecido en España durante los años del cambio de milenio, acabó muriendo por estrangulamiento financiero legándonos, además de una situación socio-económica investida de cierto dramatismo –cifras de paro alarmantes, desaparición del sector empresarial-inmobiliario (Rodríguez, 2015: 4-6), desorbitante déficit estatal (Méndez et al, 2015: 273), insalvables dificultades que abocaron a la quiebra a una parte importante del sector bancario o el empobrecimiento de la clase media–, un problema ambiental, territorial y urbano de enorme magnitud (Burriel, 2014).

El principal epifenómeno de la situación generada por este boom inmobiliario es la configuración de un modelo territorial disperso, expansivo y bulímico (Fernández, 2006. Mella, 2008. Naredo y Montiel, 2011), asimilable a la «lógica del melanoma cancerígeno» sintetizada en estas cuatro características: (a) crecimiento rápido e incontrolado; (b) indiferenciación de las células malignas; (c) metástasis en diferentes lugares y (d) invasión y destrucción de los tejidos adyacentes (Naredo y Montiel, 2011: 19).

El correlato urbanístico de esta sintomatología patógena es un protocolo de ocupación territorial que extiende «salpicaduras urbanas clonadas y monofuncionales» –caracterizadas por el reinado de las viviendas unifamiliares y los grandes contenedores comerciales y de ocio que ejercen de complemento básico para el habitante de este estallamiento urbano–, el cual precisa -para facilitar este proceso de colonización fractal– de una red arterial capilar. Según datos del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2010:320), en el periodo 2000-2006 las superficies artificiales que más aumentaron fueron las redes viarias, ferroviarias y sus terrenos asociados (un 183%) además de las zonas urbanas (un 123%), produciéndose una transformación radical del modelo de ciudad:

La tendencia ascendente y más acelerada en la primera mitad de la década inicial de este siglo, es específicamente relevante en la categoría de “tejido urbano discontinuo” (...) que ha terminado por imponerse como patrón de ocupación de suelo, superando en superficie al tejido urbano continuo o compacto.

La intensidad de este proceso de inundación del territorio con usos y actividades urbanas queda magistralmente reflejada por el geógrafo catalán Oriol Nel-Lo (2012 b: 25), al afirmar que

en el quinquenio 2000-2005, el período central de lo que algunos denominaron la década prodigiosa del urbanismo español, el volumen anual medio de suelo artificializado subió hasta las 27.666 hectáreas, es decir, 75,80 hectáreas al día, más de 3 hectáreas cada hora. Esto representa que cada 10 días, durante 5 años, se ha artificializado en este nuestro país un ámbito tan extenso como el Ensanche de Barcelona. Un ensanche cada 10 días durante 5 años.

Como consecuencia de esta explosiva velocidad urbanizadora, entre 1996 y 2006 el incremento experimentado por la superficie artificial urbana «equivale a una tercera parte de todo el espacio construido a lo largo de la historia» (Méndez, 2017: 16), provocando un aumento exponencial de la huella ecológica española cuyo «ritmo medio de crecimiento diario entre 1995 y 2005 fue de 2,7 metros cuadrados por persona, equivalente a la superficie de 12.000 campos de fútbol» (Gobierno de España, 2008: 31). En 2005, el valor de este indicador se situaba en 6,4 hectáreas per cápita, 3,6 veces superior a la biocapacidad mundial (1,78 hectáreas per cápita).

La gravedad de la situación generada por el urbanismo expansivo de esta década prodigiosa se acrecienta, si cabe, al heredar todos los desmanes de las burbujas inmobiliarias anteriores, especialmente virulentos en el tardofranquismo donde comienza la desorganización entrópica de las periferias de las ciudades españolas y se inicia la depredación de nuestro principal recurso territorial, el litoral, soporte geográfico imprescindible para el desarrollo del turismo, actividad económica que, desde mediados del siglo XX, ha desarrollado un rol salvífico para el país. Así, al explotar la última burbuja inmobiliaria, el 34% del primer kilómetro del litoral mediterráneo se encontraba ocupado por superficies artificiales (OSE, 2014).

Finalmente, hay que destacar la senda economicista emprendida por las políticas públicas de vivienda anudadas a la deriva neoliberal del urbanismo español, que ha orillado a la práctica irrelevancia su dimensión socialmente cohesiva. En concreto, en este periodo, la promoción de vivienda social cayó hasta mínimos históricos (Méndez et al, 2015: 62),¹ haciendo aún más difícil el acceso a la misma de importantes colectivos de nuestra población (Rodríguez, 2015). Y ello, pese a que la construcción residencial alcanzó cotas desconocidas hasta entonces, toda vez que durante los años del boom inmobiliario se construyeron algo más de cinco millones de viviendas, a un ritmo de casi dos nuevas viviendas por cada nuevo hogar (Vinuesa, 2013). Esta sobreproducción de vivienda asociada al desbocado crecimiento urbano de este periodo, ha generado un problema social de incalculables consecuencias que

¹ En el conjunto de la UE-27 las menores tasas de vivienda social se registran en España donde, del total de viviendas nuevas producidas en este periodo, solo el 10,6% tuvo algún tipo de protección.

precisa de una solución urgente, al constatarse la confluencia perversa de un enorme stock de viviendas sin uso –abandonadas o a medio construir– y de personas sin vivienda.

A pesar de las innumerables voces que han tratado de justificar esta problemática socio-territorial en la inhibición de todo marco regulador subyacente al urbanismo neoliberal, lo cierto es que la entidad territorial resultante de este esquilmante proceso de urbanización dispersiva es producto de una maniobra política consciente, en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel clave como instrumento imprescindible para concretar en el territorio todas las desmesuras congénitas a esta estrategia operacional. El abandono de la racionalidad y los criterios de sostenibilidad y cohesión territorial en la elaboración del planeamiento urbanístico de este periodo, ha permitido su trasmutación en un eficaz instrumento para vehicular la voracidad desmedida e insaciable del mercado inmobiliario (Roch, 2001). «Una versión tergiversada del urbanismo que ha convertido la vivienda en un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías» (Vinuesa, 2013: 103-104).

En definitiva, la ciudad heredada de la última burbuja inmobiliaria responde a un modelo urbano-territorial expresivo de las estrategias de ordenación instrumentadas por un tipo de planeamiento urbano caracterizado –salvando honrosas excepciones– por un excesivo énfasis tecnocrático-burocrático que ha favorecido su plegamiento a los intereses del sector inmobiliario: (a) laxitud en sus objetivos y directrices; (b) fomento de la dispersión territorial con actuaciones urbanísticas anoréxicas –bajas densidades y desnutrición funcional–; (c) prevalencia de las cuestiones técnico-instrumentales en detrimento de la calidad del proyecto de ciudad y (d) «urbanismo concesional» (Gaja, 2015) que otorga el protagonismo en la toma de decisiones –sobre los modelos de ciudad– a la iniciativa privada y fomenta su liderazgo en la ejecución urbanística.

La Comunidad Autónoma de Andalucía no ha quedado al margen de este proceso. Los territorios más dinámicos de la región –litoral y grandes centros regionales– se encuentran, hoy día, caracterizados por una fenomenología dispersiva ingénita al protocolo de ocupación extensiva de suelo que, aun cuando se viene produciendo de manera sostenida a lo largo del último medio siglo (Bermejo et al, 2011), ha destellado hasta cotas desconocidas en la década del cambio de milenio. En el conjunto de Andalucía, la huella de consumo de suelo por habitante se ha multiplicado por 4 en el último medio siglo: en solo 50 años hemos pasado de 87 m²/hab –en 1956– a más de 337m²/hab en 2007. El fenómeno de la dispersión de nuestras ciudades ha ido asumiendo –desde el tardofranquismo– un claro protagonismo, provocando la ruptura del modelo compacto tradicional. En la región, la superficie de zonas dispersas se ha quintuplicado, afectando fundamentalmente a la provincia de Málaga, que ha experimentado una importante metamorfosis territorial atemperada a medida que se ha ido colmatando la primera franja litoral. La dispersión del nuevo modelo

urbano queda reflejada, también, en un aumento de las distancias entre la ciudad matriz y los asentamientos periféricos, de forma que el trayecto a recorrer en los desplazamientos cotidianos se ha incrementado por 3,5, dato que tiene un correlato inmediato en la reverberación de la movilidad motorizada (Moreira, 2011).

Los motivos de esta intensa artificialización territorial fueron explorados en un cuerpo analítico integrante de la investigación doctoral del autor², en el que se procedió a diseccionar el ordenamiento jurídico-normativo de la región andaluza y la situación urbanística del dominio territorial del litoral -caso de estudio elegido para sustentar geográficamente la constatación de dicha problemática a partir del examen de la planificación urbanística y territorial en vigor³-, para concluir con la escenificación de directrices que coadyuvasen a mostrar el camino a emprender para reorientar la ordenación del territorio y el urbanismo desarrollados en los últimos veinte años.

Este libro tiene su origen en este estudio. La finalidad principal de la reflexión aportada ha sido mostrar los instrumentos de política territorial y urbanística empleados en la Comunidad Autónoma de Andalucía en este periodo incluyendo, por consiguiente, tanto la década del frenesí urbanizador (1997-2007) como el oscuro periodo de crisis sistémica (2008-2017) del que, al parecer, estamos comenzando a desembarazarnos. Para ello, se ha realizado una taxonomía profunda de las iniciativas legislativas, reglamentarias, normativas y administrativas emprendidas, con un doble objetivo. Por un lado, observar el marco institucional de referencia que ha amparado la planificación territorial y el planeamiento urbano causantes de la herencia recibida de la última burbuja inmobiliaria. Por otro, mostrar la estrategia diseñada para su reconsideración durante los años de crisis subsiguientes a su repentina deflagración. Este diagnóstico se ha estructurado en dos bloques diferenciados.

² *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)*. Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla (Górgolas, 2016).

³ El estudio realizado en la Tesis Doctoral aporta datos tan reveladores como que en el 60% de los 74 municipios analizados, la superficie de suelo urbanizable supera el límite de crecimiento superficial regulado en la normativa vigente. En 20 de ellos, es mayor al 100% de la superficie del suelo urbano. Destacan casos como Viator (469,30%), Garrucha (371,80%), Vélez-Málaga (294,40%), Manilva (291,50%) o Pechina (282,94%). Al tiempo, se han contabilizado más de 15.000 Has de suelo urbano y urbanizable, vinculadas a la regularización de ocupaciones fraudulentas del suelo rústico. Además de estas expectativas de crecimiento aún no satisfechas y de la patología causada por la suburbanización irregular, la ciudad existente en el litoral presenta síntomas evidentes de ausencia de compacidad urbana. Así, el valor medio del "indicador de expansividad urbana" —en las ciudades analizadas— ronda los 210 m²/habitante, lo que implica una densidad equivalente inferior a las 25 viviendas/ha. Sólo 21 de ellas, entre las que se cuentan las cabeceras de Centros Regionales, presentan un valor inferior a 150 m²/habitante (35-40 viviendas/hectárea). Hay 10 donde la situación es especialmente preocupante: Casares (1351 m²/hab), Palos de la Frontera (1.042 m²/hab) San Roque (1.040 m²/hab), Mojácar (717 m²/hab), Vera (585 m²/hab), Chiclana de la Frontera (532 m²/hab), Pulpí (522 m²/hab), Ayamonte (484 m²/hab), Manilva (446 m²/hab) y Almonte (390 m²/hab).

El primero de ellos —expuesto en los cuatro capítulos constitutivos de la primera parte del libro— abarca la producción legislativa y de planificación territorial orientada a la sostenibilidad urbana, cuyas estrategias se concretan en el fomento de un modelo de ciudad adjetivada de compacta, fiel expresión de nuestra cultura urbana mediterránea. Los principales instrumentos promulgados por la Administración Autonómica para tal finalidad fueron la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), cuya entrada en vigor se produce en plena época efervescente (principios de 2003 la Ley y finales de 2006 el Plan Regional). La irrupción de ambos provocó un movimiento contrario liderado por el sector promotor-inmobiliario que fue secundado, en general, por las corporaciones locales al considerar que el conjunto de preceptos que informan del tipo de ciudad a promover hipotecaba su capacidad decisoria en esta materia, máxime cuando los modelos urbano-territoriales ideados en el planeamiento urbanístico de esta época se instrumentaban a base de promover significativas clasificaciones de nuevo suelo urbanizable; es decir, favoreciendo consumos territoriales claramente excesivos y sobredimensionados que devienen la configuración de una ciudad dispersa, extendida por el territorio, con bajas densidades residenciales y claros síntomas de desnutrición funcional, en la que la movilidad motorizada impone su tiranía.

El análisis de la LOUA (capítulo 1) va a centrarse en aquellos preceptos legales que tienen una incidencia clara y directa en la definición de modelos de ciudad a ejercitar por el instrumento clave del sistema de planificación imperante en Andalucía: el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU). Así, además de exponer las finalidades de la actividad urbanística, se realiza un examen prolijo del objeto del planeamiento general y del tipo de ciudad requerido por la ley andaluza.

En relación con el POTA (capítulo 2), el examen efectuado se ha enfocado hacia el cuerpo normativo específicamente dedicado a describir las determinaciones aplicables al modelo de ciudad preceptuado y las directrices a desarrollar por el planeamiento general al efecto de reorientar los procesos de urbanización existentes en la región hacia atributos de sostenibilidad urbana. De todos los preceptos inspeccionados, destaca la Norma 45 donde se establecen límites a la capacidad de los municipios para promover crecimientos urbanos.

A estos dos referentes de sostenibilidad territorial se les une, con el paso de los años, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA), hoy anulado por los tribunales de justicia (capítulo 3). Este documento, atendiendo a la preocupante situación de este dominio geográfico, instrumentó una estrategia de protección de largo alcance que promovía, incluso, desclasificaciones de suelo urbanizable, medida de gran impacto que causó estupor y rechazo en los promotores inmobiliarios y las administraciones locales afectadas. Y ello, pese a que la formulación de este Plan se produjo en plena crisis económica, lo cual

denota con nitidez la posición de ambos –mercado y administración– sobre el sentido que debe adquirir el planeamiento una vez se produzca la salida de este periodo sombrío, al percibir la situación actual como un estado transitorio de hibernación urbanística del que se despertará una vez comience a fluir nuevamente el crédito necesario para alimentar la «máquina de crecimiento» en que ha convertido la ciudad el sesgo neoliberal que caracteriza la práctica totalidad de las políticas territoriales desarrolladas en el cambio de milenio.

Por último, este recorrido por la «cara amable del urbanismo andaluz» concluye con un examen sintético de un instrumento de dudosa eficacia por su carácter extemporáneo: la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana (EASU) del año 2011 (capítulo 4). Este tipo de documentos sin fuerza normativa, suelen formularse con la finalidad de reorientar el marco legal y normativo, mediante la integración en el articulado de sus directrices. Pues bien, en nuestra Comunidad, la EASU no solamente es posterior tanto a la LOUA como al POTA, sino que en ella se reproducen la práctica totalidad de los principios favorecedores del modelo de ciudad compacta, que se encontraban explicitados en ambos documentos. Así, más que como una guía definitoria del horizonte a seguir para reformular el ordenamiento urbanístico de la región, cabe considerarla como un simple ejercicio de recapitulación de principios ya sancionados.

Dado el instrumental expuesto en los párrafos precedentes, de claro cariz combativo contra el urbanismo neoliberal, puede resultar incomprensible, o cuanto menos sorprendente, la problemática existente en la realidad urbano-territorial andaluza. Sin embargo, todo tiene su explicación. Y a revelarla se destina la segunda parte del libro, dedicada a rastrear en la «cara oculta del urbanismo andaluz»; es decir, a mostrar toda la producción de Decretos, Decretos-Ley, Órdenes Administrativas e Instrucciones de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, consagrada a desnaturalizar los preceptos regulados en la legislación urbanística sobre el tipo de ciudad a establecer por el planeamiento urbanístico y a facilitar el incumplimiento de los límites al crecimiento urbano impuestos en la citada Norma 45 del POTA.

Cuatro son las materias en las que se ha centrado la investigación:

- a) Las Adaptaciones Parciales a la LOUA del planeamiento general vigente, reguladas en el Decreto 11/2008 de 22 de enero (capítulo 5). Este procedimiento ha permitido perpetuar modelos de ciudad absolutamente desfasados y contrarios a las directrices, preceptos y normas establecidos tanto en la LOUA como en el POTA que, por causa de esta decisión de política territorial, aún continúan activos.
- b) La regulación de los campos de golf de interés turístico –concretada en dos Decretos (43/2008 y 309/2010)– iniciativas que, bajo el reclamo de la «excelencia

turística», encubren operaciones inmobiliarias para las que se habilita un procedimiento de aprobación que no precisa del aval ni de la planificación territorial ni del PGOU, a los que se impone (capítulo 6).

- c) Las Instrucciones internas (cuatro en total, 1/2007, 1/2012, 1/2013 y 1/2014) elaboradas por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, al objeto de fijar los criterios con los que formular los preceptivos informes de incidencia territorial que se realizan a los PGOUs –y sus innovaciones sustantivas– aprobados inicialmente (capítulo 7). Esta fijación de criterios se ha convertido, en realidad, en un ejercicio de adulteración de la Norma 45 del POTa orientado a eliminar del crecimiento urbano computable determinadas actuaciones urbanísticas entre las que destacan las heredadas del planeamiento anterior y, sobre todo, las Áreas de Oportunidad Supramunicipal que pudiera contemplar la planificación territorial de ámbito subregional. La situación de desconcierto causada por esta deriva interpretativa, ha devenido en su judicialización. De ahí, que haya resultado preciso incorporar el análisis de Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en algún caso avaladas por el Tribunal Supremo, que, por un lado, confirman la obligada observancia del POTa por parte del planeamiento general y, por otro, cuestionan la legitimidad otorgada a la planificación subregional para promover el incumplimiento de la Norma 45 del POTa.
- d) La regulación del régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 2/2012, de 10 de enero), que habilita la figura jurídica del régimen «asimilado a fuera de ordenación» a la que pueden acudir gran parte de las edificaciones afloradas en suelo rústico, desincentivando el reconocimiento de asentamientos urbanísticos en esta clase de suelo y evitando, con ello, aplicar las medidas necesarias para promover su integración urbano-territorial (capítulo 8).

Para concluir, una vez finalizada esta travesía expositiva, en el epílogo final se hace un llamamiento a no caer en la desmemoria, a no olvidar el relato de lo acontecido –en las dos décadas del cambio de milenio– en nuestra región en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La visión global aportada permitirá desvelar el carácter errático, impredecible, voluble e inconstante de la política territorial desplegada. El libro rememora, por tanto, una historia contradictoria, paradójica y, en cierto modo, desconcertante cuyo conocimiento debe contribuir a evitar la reproducción de errores pasados, desprendiéndonos de la dimensión economicista que ha caracterizado la ordenación del territorio y el urbanismo de este periodo histórico. Mantener viva esta historia debe ayudar a corregir las disfunciones de dicha política territorial, con el objetivo de «hacer de Andalucía un territorio más resiliente que reincidente».