

Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana de la
Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

Asunto: Alegación a la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Álvaro García-Cabrera Mata, mayor de edad, ... actuando en representación de la Asociación de Amigos del Parque Natural Montes de Málaga (AAPNMM), ante la Consejería comparezco para personarnos en el procedimiento de revisión del Plan de Ordenación de Territorio de Andalucía en tramitación.

La Asociación de Amigos presenta una alegación al documento de revisión y solicita respetuosamente a la Consejería que mantenga la protección territorial otorgada a los terrenos que después se dirán por el Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Málaga en vigor (POTAUM) situados al norte de la autovía A-7 (ronda este).

MOTIVOS QUE FUNDAMENTAN LA SOLICITUD

Primero. Objeto de la Alegación.

Los terrenos actualmente protegidos con la calificación de protección territorial que le fue otorgada por el POTAUM, situados al norte de la ronda de circunvalación de Málaga, que el documento de revisión del POTA desprotege parcialmente.

La superficie de terreno que este documento de revisión excluye de protección territorial mide una superficie de 17.700 hectáreas aproximadamente. Adjuntamos una superposición del plano del POTAUM con el de revisión del POTA, que en color rojo delimita las porciones de terrenos para los que se elimina la protección territorial.

Esta previsión posibilita que esos suelos puedan ser urbanizados y edificados en el futuro a través de otros procedimientos que encontrarán amparo justamente en la decisión del nuevo POTA de excluirlos de protección.

La AAPNMM considera que debe ser mantenida la protección dispensada por la ordenación territorial vigente, y al mismo tiempo solicita que esos terrenos, dotados de una rica biodiversidad, sean objeto de una operación de reforestación.

Segundo. Contradicción entre la memoria y la propuesta de ordenación del documento de revisión.

El examen de la memoria de ordenación pone de relieve el alto concepto que la versión preliminar del documento de revisión del POTA atribuye al medio ambiente, entendido en su concepto más amplio. Sin embargo, la propuesta de ordenación no es congruente con ese planteamiento en la medida que contempla desproteger terrenos con una extensión aproximada de 17.700 ha.

Para hacer evidente la contradicción a la que nos referimos, reseñamos a continuación una breve síntesis del tratamiento dado al medio ambiente por la memoria de ordenación. Así, en su apartado 1, señala los principios en que se basa y fundamenta el documento de revisión;

“Principio de desarrollo sostenible:

El desarrollo sostenible busca el equilibrio territorial combinando la perspectiva económica, social y ambiental. Este principio reclama una visión integradora donde el progreso no comprometa los recursos que sustentan la vida, garantizando la satisfacción de las necesidades presentes sin hipotecar el futuro de las próximas generaciones”.

“Principio de sostenibilidad ecosistémica:

Este principio propone una relación armónica entre la sociedad y los sistemas naturales, donde el desarrollo humano se nutre del entorno sin comprometer su equilibrio ni agotar sus recursos. La capacidad de los ecosistemas para sostener la vida, regular el clima, proveer agua limpia o mantener la biodiversidad es finita, y vulnerar estos límites no solo amenaza el medio natural, sino también la base del bienestar y la economía”.

Adoptar la sostenibilidad ecosistémica supone rediseñar los modelos de producción y consumo, garantizando un uso eficiente de los recursos, la reducción de contaminantes y la restauración de ecosistemas degradados. Más que una medida de conservación es un principio fundamental para asegurar la resiliencia del planeta y la permanencia de las condiciones que hacen posible la vida humana. En definitiva, respetar los límites ecosistémicos es proteger el futuro, equilibrando desarrollo y naturaleza como partes inseparables de un mismo sistema”.

“Principio de gestión metabólica del territorio

Uno de los ejes fundamentales de este principio son los esfuerzos dirigidos a la reducción del impacto del calentamiento global. Esto requiere políticas y acciones concretas que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero a través de estrategias de mitigación: impulso de energías renovables, mejora de la eficiencia energética, reforestación y conservación de sumideros de carbono naturales, como bosques y humedales. Se trata de avanzar hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono que contribuya a desacelerar el calentamiento global”.

Por su parte, el apartado 2 de la memoria de ordenación, describe el modelo territorial elegido y define sus componentes, e identificando explícitamente los pilares de la estructura territorial de Andalucía que propone.

“En el caso de la revisión del POTA (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía), uno de los objetivos principales es la transmisión explícita y detallada del Modelo Territorial que se pretende alcanzar. Este modelo debe ser entendido como el marco dentro del cual se establecen las orientaciones y los objetivos para la transformación y

el desarrollo del territorio andaluz en los próximos años. La revisión del POTA no solo busca actualizar el plan en función de las nuevas realidades sociales, económicas y ambientales, sino que también pretende consolidar una visión más moderna, coherente y sostenible del territorio, que guíe las decisiones políticas, económicas y sociales que se tomen a nivel autonómico y local”.

*“Una de las dimensiones más importantes de este modelo es la que hace referencia a la organización de los **sistemas básicos de ordenación territorial**, tales como los sistemas de transporte, **los espacios naturales**, la infraestructura básica, los núcleos urbanos y rurales, los espacios productivos, entre otros. **Estos sistemas son los pilares sobre los que se construye la estructura territorial de Andalucía, y deben ser ordenados y gestionados de manera coherente para garantizar la sostenibilidad y el bienestar de la población**”* (la negrilla es nuestra).<https://amigosmontesdemalaga.es/>

Y es por esta suma de razones por las que la revisión del POTA define los principios rectores del modelo territorial que acoge, entre los cuales se encuentran los siguientes:

“1. Desarrollo sostenible: Equilibrar necesidades socioeconómicas y protección ambiental, asegurando el bienestar actual sin comprometer a las futuras generaciones.

2. Sostenibilidad ecosistémica: Respetar la capacidad de carga de los ecosistemas, gestionando los recursos y emisiones de manera que no excedan su capacidad de reposición y absorción (...).

5. Equilibrio ambiental: Mantener un balance en el uso del territorio, restaurando conectividad ecológica y priorizando la reutilización de espacios ya urbanizados para evitar dispersión urbana.

6. Gestión metabólica del territorio: Reducir el impacto del cambio climático, fomentarla autosuficiencia local y promover una movilidad sostenible y menos dependiente de combustibles fósiles”.

Visto el modo en que la memoria de ordenación se manifiesta, así como su reconocimiento de que el medio ambiente constituye uno de los componentes de los sistemas básicos de la ordenación territorial y, por ello, del modelo del plan, es evidente que la revisión incurre en una contradicción interna al reducir y eliminar en parte la protección territorial asignada por el POTAUM vigente.

En este sentido resulta llamativo que el documento de revisión mantenga un régimen de protección, ahora denominado Paisaje de Interés para la Conectividad Ecológica (PIC), para el resto de los terrenos a los que el POTAUM asignaba protección territorial, con excepción de esta porción de 17.700 ha. Llama la atención igualmente este hecho porque el POTA del año 2006 que ahora se revisa contemplaba una protección paisajística para los terrenos situados entre la ciudad y los Montes de Málaga. Es decir, que el documento de revisión no solo excluye de protección PIC la porción de suelo

indicada, sino que además le niega el carácter de terreno con valor paisajístico que anteriormente le reconocía el POTA de 2006.

Todo parece indicar que la revisión otorga un tratamiento singular a estos terrenos al excluirlos del régimen general del suelo. Y esta apreciación es confirmada por el art. 14.2.1 de la normativa del documento de revisión. Este precepto señala que el suelo rústico ordenado por los planes de ordenación subregionales tendrá la consideración de “Suelo rústico preservado por la ordenación territorial en los casos que dicha protección emane de las determinaciones propias del plan subregional dirigidas a preservar los valores naturales, territoriales, productivos o paisajísticos del ámbito”. Siendo esta regla una manifestación de una regulación general, la reducción de la superficie protegida al espacio objeto de esta alegación, se muestra una vez más como una conducta singular que la sitúa en el borde de la reserva de dispensación.

Tercero. Necesidad de expresar los motivos para desproteger suelos protegidos.

Una medida como la que propone el documento preliminar de revisión del POTA requiere indiscutiblemente, desde nuestro punto de vista, una justificación rigurosa de las razones o motivos que han sido considerados para la desprotección de los terrenos.

1.- La justificación ofrecida no cumple el deber de motivación.

El apartado 8.2.1 de la Memoria 1.3 de información, salvo error por nuestra parte, es el único momento en que el documento de revisión del POTA justifica sus decisiones sobre la preservación o no de los terrenos protegidos por el planeamiento subregional. Ese apartado dice así:

“En consecuencia, los instrumentos de planificación subregional y de ámbito municipal han tomado como referencia un enfoque dominante por la materia ambientalista, basado este, en mantener la huella de los espacios naturales protegidos como elemento por encima de otras consideraciones territoriales. Se puede decir que la competencia autonómica en ordenación del territorio ha sido sobrepasada por la legislación ambiental sin que el actual Plan de Ordenación pueda favorecer el correcto desarrollo de la biodiversidad y geodiversidad en beneficio de todas las componentes del territorio. Dando sentido a la anterior diagnosis, es necesario mantener una visión integrada y completa del territorio, si bien las figuras de protección medioambiental juegan un papel ponderado en la ordenación, el nuevo plan debe asumir la incidencia de la normativa medioambiental en coordinación con el resto sistemas, a la vez que permitir conjugar la protección y/o conservación de los espacios de interés ambiental en base planteamientos funcionales de naturaleza sistémica ecológica y pecuaria”.

Dejando a un lado la falta de claridad del texto del texto, aquello que se nos dice es que el planeamiento subregional vigente habría dado a la materia ambiental una posición dominante o superior a cualquiera otro enfoque y de ahí que este documento de revisión pretende establecer una especie de equilibrio entre la ordenación ambiental y territorial. Pues bien, eso que se nos dice no es otra cosa que una opinión falta de toda consistencia en la medida que no ofrece elemento de comparación alguno que permita comprobar el

acierto o la realidad de la aseveración. En todo caso y como explicaremos a continuación, la supresión de 17.700 ha de terreno protegido no cumple las exigencias legales de motivación

2.- El deber de justificación exigible.

La justificación de las decisiones que adopta un plan está en relación directa con la dimensión territorial del espacio ordenado y de la significación y alcance de su contenido propositivo. Por ello al plan de ordenación del territorio de Andalucía no podrá exigírsele una justificación tan detallada como la exigible a un planeamiento de menor escala y tampoco le es exigible en el caso de determinaciones no vinculantes o de escasa significación.

No obstante, aun partiendo de esta consideración previa, estimamos que el documento de revisión del POTA no ofrece justificación de su decisión y contradice las normas aplicables:

Así, según el art. 4.2, apartados b) de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA):

“Las actuaciones territoriales y urbanísticas deberán ajustarse al principio de desarrollo sostenible y a los siguientes principios generales de ordenación:

*b) Viabilidad ambiental y paisajística: la ordenación propuesta **deberá justificar el respeto y protección al medio ambiente, la biodiversidad y velar por la preservación y puesta en valor del patrimonio natural**, cultural, histórico y paisajístico, adoptando las medidas exigibles para preservar y potenciar la calidad de los paisajes y su percepción visual. Asimismo, deberá garantizar el cumplimiento de las medidas necesarias para la adaptación, mitigación y reversión de los efectos del cambio climático”.* La negrilla es nuestra

El mandato legal es absolutamente nítido y es imposible sostener que el párrafo transcrito de la memoria de información cumpla el parámetro de justificación (justificar el respeto y protección) de los bienes jurídicos y materiales a los que se refiera la ley.

Ponemos un ejemplo elemental; puesto que la norma establece como una de las finalidades de este instrumento de planeamiento territorial velar por la preservación y puesta en valor del patrimonio natural y como quiera que el POTAUM en vigor protege los terrenos a los que nos referimos justamente por sus valores naturales, la conducta opuesta caracterizada por eliminar la protección existente está necesitada de una justificación reforzada.

c). La necesidad de justificación de sus determinaciones es consecuencia a su vez del carácter normativo del POTA, que por ello está sometido a lo dispuesto en el Art.129.2 ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común, según el cual:

*“En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe **estar justificada por una razón de interés general**, basarse en una*

identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”.

Y nada de esto se encuentra en el documento de revisión sometido a información pública

Cuarto. El Principio de no regresión.

La ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático incluye entre los principios rectores de esa ley (art. 2) el llamado principio de no regresión, que define su exposición de motivos en los siguientes términos:

“Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental”.

La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, en su fundamento jurídico 2 se refiere al ordenamiento ambiental y al principio de no regresión. Creemos necesario, a pesar de su extensión, una transcripción parcial de su texto.

“En definitiva, el ordenamiento medioambiental no es neutro, no se entiende si se olvida que nace con esta impronta, con el sello de identidad de esta finalidad tuitiva, para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros (...)

“Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE. Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC 149/1991 y 102/1995, las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. (...).

En este contexto, el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la

conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (...)

Se trata, en definitiva, de no dar pasos atrás en los estándares de protección medioambiental y en la plasmación de la misma en los instrumentos de ordenación urbanística. En palabras de nuestra jurisprudencia, se trata de "proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental", carácter finalista también destacado por la doctrina constitucional al referirse a la "vertiente dinámica tendente a su mejoramiento" comprendida dentro del derecho al medio ambiente reconocido, como principio rector de la política social y económica, en el [art. 45CE](#).

Por otra parte, la conclusión alcanzada no implica que se produzca una petrificación del ordenamiento ambiental ya que el principio sólo entra en juego en casos de vuelta atrás, de regresión, injustificables desde la perspectiva del interés público (...)"

El principio de no regresión se erige, por tanto, en un límite al ius variandi, a la discrecionalidad del planificador urbanístico que abunda en la necesidad de motivar el interés general al que sirve la potestad de ordenación territorial y urbanística (art. 4.1TRLRHL 2015). No se trata de que la versión anterior del plan que se modifica o revisa se erija, de forma mecánica o automática, en canon de validez de la versión nueva modificada o revisada, sino de que, por exigencias del principio de no regresión, la modificación del plan, en la medida en que reduzca el estándar de protección ambiental, ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad. No es que no quepa alterar la clasificación o uso del suelo, sino que, en la medida en que esta alteración sea ambientalmente relevante, ha de estar claramente justificada en razón de "un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga" (Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, aludido en la jurisprudencia antes reseñada)".

Por tanto, la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación del principio de no regresión destaca; (i) la preeminencia del medio ambiente y su incardinación en el art. 45 de la Constitución Española, (ii) su carácter finalista, orientado a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, (iii) que la protección asignada por un instrumento de planeamiento no establece una situación fija e inmutable, y (iv) finalmente que una decisión adoptada por un planeamiento anterior puede ser modificada, pero "ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad".

La desprotección de 17.700 hectáreas que propone la revisión del POTA es incompatible con la realidad material y la naturaleza de los suelos afectados y, desde luego, carece de la motivación reforzada basada "en razones de interés público prevalente" para que esta decisión pueda ser calificada de legal.

Quinto. Los requerimientos del momento al que nos enfrentamos como sociedad.

La Asociación de Amigos del Parque Natural Montes de Málaga aprecia (y como tal apreciación conlleva un elemento subjetivo), que la revisión del POTA participa de la idea o concepción utilitarista del suelo, es decir; que no tiene un valor en sí mismo considerado o valor pleno, sino que lo resaltable es la utilidad que cumple.

Por ejemplo, el artículo 10.5.3, regla 3ª de la normativa de la revisión del POTA dice que uno de los objetivos para la gestión sostenible del suelo consiste en “*Preservar de la transformación mediante la urbanización de aquellos terrenos en los que concurren valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos otros innecesarios para satisfacer las demandas de crecimiento urbano y de la actividad económica*”. De modo que en este precepto hay dos claves: la primera, que es necesario preservar el suelo que tenga determinados valores (los que cita) y la segunda, que esa preservación se aplica igualmente a los terrenos que no tienen esos valores, pero que resultan innecesarios para su transformación en un momento dado. Pero las cosas no son así.

Una concepción del suelo acomodada a la realidad del momento histórico al que se enfrenta la humanidad exige reconocer que el suelo tiene un valor por sí mismo sin necesidad de aditamento alguno. La Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad de aquí a 2030 señala sobre este particular que “*El suelo es uno de los ecosistemas más complejos. **Es un hábitat por derecho propio** y alberga una extraordinaria diversidad de organismos que regulan y controlan unos servicios ecosistémicos tan esenciales como la fertilidad del suelo, el ciclo de los nutrientes y la regulación climática. El suelo es un recurso no renovable de enorme importancia, vital para la salud humana y económica y para la producción de alimentos y medicinas*”

Por otra parte, el artículo 10.1.1 de la normativa señala que la sostenibilidad ambiental se caracteriza por “*Minimizar el impacto ecológico mediante la conservación de ecosistemas, el uso responsable del agua, la promoción de energías renovables, la reducción de la generación de residuos y la ocupación sostenible del suelo*”.

Con todo el respeto, pero con todo énfasis es preciso recalcar que no se trata de “*minimizar*” el impacto sino de anularlo por completo y en aquellos casos en que por razones imperiosas sea necesario la implantación de una actividad o infraestructura que produzca efectos negativos, en estos casos tales impactos si no pueden ser remediados in situ, habrán de ser compensados “*ex situ*”.

En esta materia, que efectivamente es medioambiental, rige el principio de ganancia neta que de acuerdo con la Estrategia de Biodiversidad de la UE promueve “*devolver a la naturaleza más de lo que se le quita*”

Llamamos la atención sobre la “*ocupación sostenible del suelo*” a la que se refiere el art. 10.1.1 y nos formulamos la siguiente pregunta, ¿por qué el suelo tiene que ser objeto de ocupación? Un espacio natural, salvo imperiosas razones de interés general, tiene que ser siendo lo que es porque ese estado es beneficioso para la salud las personas, para la

economía, para el medio ambiente y todo ello por razón de los servicios ecosistémicos que produce.

Este enfoque está ausente en el documento de revisión del POTA. El tratamiento que otorga el POTA en tramitación al suelo, basándose en un supuesto desequilibrio de la relación entre ordenamiento ambiental y territorial, creemos que es desacertado. Véase lo que declara el Plan estratégico estatal del patrimonio y de la biodiversidad aprobado por Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, como uno de sus principios; “*la necesidad de reforzar la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales, en línea con los nuevos objetivos en estas materias que se establezcan a nivel global y europeo*”. Y conviene recordar que la ordenación del territorio es una política sectorial.

En cuanto a la responsabilidad que corresponde a la sociedad en este momento de la historia, el Pacto Verde Europeo de 11 de diciembre de 2019 afirma “*el compromiso de la Comisión de responder a los desafíos del clima y el medio ambiente, **que constituye la tarea definitoria de esta generación.***” Y añade que “*El Pacto Verde Europeo es una respuesta a estos desafíos. Se trata de una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 **y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.***

Estimamos que la revisión del POTA, en relación con la materia objeto de esta alegación, se pone de lado y no al frente, sin asumir el protagonismo que le corresponde en materia conservación y mejoramiento del medio ambiente y biodiversidad.

Por lo expuesto

SOLICITO tenga personada a la Asociación de Amigos del Parque Natural Montes de Málaga en el procedimiento de revisión del POTA y por presentada esta alegación y a su tenor la estime, manteniendo la protección del suelo que establece el POTAUM en vigor respecto de las 17.700 hectáreas que el documento de revisión pretende desproteger.

En Málaga en la fecha de la firma electrónica