

INFORME CPCUA N.º 104/2025 BIS

**A LA CONSEJERÍA DE FOMENTO,
ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA**

Sevilla, de 29 diciembre de 2025

**INFORME DEL CONSEJO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y
USUARIAS DE ANDALUCÍA A LA VERSIÓN PRELIMINAR, AL ESTUDIO
AMBIENTAL ESTRATÉGICO Y AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE
SE APRUEBA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO DE ANDALUCÍA**

El Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Sostenibilidad y Medioambiente, comparece y como mejor proceda,

EXPONE

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto **A LA VERSIÓN PRELIMINAR, AL ESTUDIO AMBIENTAL ESTRATÉGICO Y AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA**, y ello en base a las siguientes:

ALEGACIONES

Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias

de Andalucía (CPCUA)

C/ Luis Montoto nº 133 planta baja 41071 SEVILLA.

Tfnos: 671564097-671563285

www.consejoconsumidoresandalucia.es

ccu.csalud@juntadeandalucia.es



PRIMERA.- Consideración General. Igualdad de género.

La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece la obligatoriedad de que se incorpore de manera efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, disponiendo que, a tal fin, en el proceso de tramitación de esas disposiciones deberá emitirse un informe de evaluación de impacto de género del contenido de las mismas.

En el expediente no se contiene este informe ni se hace referencia al mismo con lo cual no ha sido posible la comprobación de su cumplimiento. No obstante lo anterior en el proyecto de Decreto se recoge que la Comisión de Seguimiento del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en la composición de las personas integrantes de la misma deberá respetarse el principio de representación equilibrada de mujeres y hombres, conforme a lo establecido en el artículo 11.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

Así mismo, en el documento de revisión del Plan, se recoge la perspectiva de género en los aspectos que se estudian, de esta forma en el documento relativo a la normativa en el Título XIII respecto a los Ejes Transversales del Modelo Territorial señala como uno de ellos la perspectiva de género, analizando cómo el diseño, la organización y el uso del espacio impactan de manera desigual en las personas según su género con el fin de detectar necesidades específicas y promover soluciones inclusivas.

SEGUNDA. - Consideración general. Adecuación de la norma al trámite de audiencia a este Consejo.



El Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía establece en su artículo 10.1 la consulta preceptiva al mismo en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a las personas consumidoras y usuarias de Andalucía.

El trámite de audiencia normativa tiene una relevancia constitucional consagrada en el artículo 51.2 de nuestra Norma Fundamental, por lo que no es baladí resaltar la necesidad de que la remisión de normas que se hagan llegar a este Consejo tengan, en efecto, un interés directo para las personas consumidoras y usuarias en las cuestiones que les afecten.

Todo lo cual no evita, por descontado, que cuando este Consejo ha recibido o reciba una propuesta o proyecto normativo que directamente afecta a las personas consumidoras y usuarias de Andalucía continúe informando, como lo ha venido haciendo en todo momento, conforme a su más leal saber y entender.

En este aspecto nos remitimos a lo manifestado en el anterior informe del cual este es ampliación.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) es un instrumento esencial para organizar de forma equilibrada las ciudades, las infraestructuras y los recursos del territorio andaluz. Establece criterios en ámbitos clave como la protección del litoral, la vivienda protegida, la gestión del agua, la lucha contra la despoblación, la movilidad sostenible y la conservación del patrimonio natural y cultural.

Estas políticas se apoyan en los artículos 45 y 47 de la Constitución Española, que reconocen el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a una vivienda digna, obligando a los poderes públicos a garantizar el uso racional de los recursos naturales y a regular el suelo en beneficio del interés general.



La ciudadanía se sitúa en el centro de la ordenación del territorio, ya que su calidad de vida depende de cómo se planifica la vivienda, la movilidad y el acceso a los servicios. La planificación territorial debe promover la cohesión social y un acceso equilibrado a recursos y oportunidades para reducir desigualdades entre zonas rurales y urbanas, barrios vulnerables y en materia de acceso a la vivienda y a otros servicios esenciales como el transporte, los suministros, la educación o la salud.

Por todo ello entendemos que se trata de una disposición que está relacionada con materias que afectan directamente a las personas consumidoras y usuarias de Andalucía.

TERCERA. Consideración general.

La Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda plantea la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía tras 17 años de vigencia para su adaptación a la demanda y necesidades actuales del territorio andaluz tanto económicas, sociales como ambientales, así como a los cambios legislativos que se han producido siendo el principal de ellos la aprobación de la LISTA.

De esta forma busca ser un marco de coordinación de todas las políticas sectoriales que responda a los nuevos retos a los que se enfrenta la ordenación del territorio en Andalucía como la movilidad, el cambio climático, el reto demográfico o la sostenibilidad, entre otros factores.

Todo ello nos hace valorar de forma positiva la revisión que se plantea.



CUARTA.- Consideración general.

En el actual Plan de ordenación el territorio (POTA) se recoge en el Título V, capítulo 2 relativo a “Instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación” lo siguiente:

- a) Memoria de Gestión: Un documento periódico que evalúa el grado de cumplimiento del Plan, identifica desajustes y propone medidas correctivas.
- b) Observatorio Territorial de Andalucía: Creado para analizar las características y tendencias del territorio, así como la incidencia de las políticas públicas. Órgano de participación institucional y de los agentes sociales.
- d) Sistema de Indicadores: Se preveían dos tipos: indicadores directamente relacionados con los objetivos sociales y económicos del Plan, así como, con las medidas adoptadas para su consecución y de sostenibilidad.

Resulta sorprendente que los dos instrumentos de seguimiento más importantes diseñados por el propio Plan no se pusieran en marcha, no se ha publicado ninguna Memoria de Gestión del POTA 2006 y en relación al Observatorio Territorial de Andalucía, aunque se creó, no se ha constituido formalmente ni se ha elaborado el informe previsto.

Por tanto habría sido conveniente, con el fin de hacer efectivo el entendimiento de la planificación como proceso continuo de toma de decisiones, haber abordado la revisión del plan desde el análisis llevado a cabo por dichos instrumentos ya que la revisión se aborda sin contar con un análisis previo de como se ha ido aplicando el plan ni de su efecto real y por supuesto sin participación del conjunto de la sociedad.

Es por ello que se torna absolutamente necesario corregir este aspecto en el futuro documento para lograr la consecución de un desarrollo sostenible y cohesionado en todo el territorio andaluz.



QUINTA.- Al Decreto. Art.2. Creación, composición y funciones de la Comisión de Seguimiento del Plan.

Se creará una Comisión de Seguimiento del Plan de carácter exclusivamente administrativo sin contar con instituciones científicas, los agentes sociales y económicos y las organizaciones ciudadanas.

Entendemos en este aspecto que, teniendo en cuenta las funciones que se le atribuyen al órgano - conocer los instrumentos de desarrollo que se formulen en ejecución del Plan, informar tanto las actualizaciones como los informes de seguimiento, previstos en los artículos 1.3.3 y 1.4.1 de la Normativa del Plan, y proponer la actualización, modificación y revisión del Plan - ha de existir una participación de la sociedad civil, dando de esta forma cumplimiento a unos de los principios rectores recogidos en el documento relativo a Normativa del Plan en su art. 1.1.4.10 *“Gobernanza participativa: Involucrar a todos los actores territoriales en una toma de decisiones transparente, garantizando la participación activa de las comunidades en todas las etapas de planificación”*.

En este sentido cabe también destacar lo indicado en el artículo 1.4.4. relativo a gobernanza y participación del mismo documento: *“Se promoverá la participación de las administraciones públicas, agentes sociales y la ciudadanía en la gestión del modelo territorial. “ así como “Participación activa: Fomentar la implicación de la ciudadanía, colectivos sociales y agentes económicos en todas las fases del Plan.”*

SEXTA.- A la Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Versión Preliminar. Parte II. Memoria informativa.

En el análisis realizado por dicho documento echamos en falta que no se haya atendido de una forma más profunda algunos aspectos. Así solicitamos una



mayor concreción y coherencia territorial en relación con los siguientes elementos críticos para la cohesión y sostenibilidad de Andalucía:

- Despoblamiento y reto demográfico.
- Gestión sostenible del agua.
- Transporte y movilidad.
- Concentración demográfica y contención de desequilibrios territoriales
- Acceso a servicios básicos (educación y sanidad)
- Turismo y presión litoral.
- Vivienda

Todo ello a pesar de que el documento identifica el despoblamiento como uno de los retos demográficos centrales de Andalucía, señala que la gestión sostenible del agua es un pilar estratégico para la revisión del POTA, analiza el sistema de movilidad detectando carencias, pero sin embargo en el ámbito de la educación y sanidad no profundiza, en este sentido el POTA debe garantizar accesibilidad equivalente a servicios educativos y sanitarios como parte de la cohesión territorial.

En relación a la vivienda el documento reconoce la importancia del mercado residencial en las dinámicas territoriales —sobre todo en litoral, ciudades medias y áreas rurales—, pero no incorpora un análisis acerca de:

- El desequilibrio entre precios de la vivienda y renta disponible en zonas de litoral turístico y áreas metropolitanas y como ello está afectando al acceso a una vivienda.
- La infradotación y el envejecimiento del parque residencial en áreas rurales y ciudades medias del interior,



- La tensión provocada por las viviendas de uso turístico en municipios litorales y en algunas ciudades medias tanto en el acceso a la vivienda como a los servicios básicos.
- La disponibilidad de vivienda asequible como factor determinante en la fijación de población.
- La necesidad de movilización de vivienda vacía en municipios en riesgo de despoblamiento y tensionados.
- La necesidad de imponer límites a nuevos crecimientos residenciales en áreas saturadas.

SÉPTIMA.- A la Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía- Versión Preliminar. II . Normativa.

Al artículo 1.1.3. Objetivos generales.

En relación a los objetivos generales, con independencia de los que se recogen en los apartados letra f y g relativos a consolidar un modelo de ordenación territorial cohesionado y funcional, que mejore la calidad de vida de la ciudadanía y el de establecer directrices territoriales estratégicas que promuevan el desarrollo rural proporcionando un mayor equilibrio entre el medio urbano y el rural que reviertan las tendencias de concentración de la población en unas zonas en detrimento de otras afectadas por el impacto del reto demográfico, echamos en falta que no se haya recogido de forma expresa como objetivo la identificación de los municipios o unidades territoriales afectadas por riesgo demográfico con el fin de establecer una priorización de servicios públicos esenciales como sanidad, movilidad, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, vivienda pública y atención social.



Al Artículo 1.3.3. Actualización del Plan.

En el precepto se recoge “2. Se procederá a la actualización del Plan cuando se considere necesario para la mejor comprensión de su contenido una vez elaborado los Informes de Seguimiento y Evaluación a que hace referencia el artículo 1.4.1.”

En nuestra opinión consideramos necesario que se indique que se llevará a cabo la actualización del plan cuando de los *Informes de Seguimiento y Evaluación* así se determine. De la forma que está redactado da lugar a la discrecionalidad.

Al Artículo 1.4.1. Seguimiento y evaluación del Plan.

En el artículo se indica que corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio garantizar el seguimiento y evaluación continua del impacto del Plan sobre el territorio, la economía y la sociedad. Estas actividades podrán ser realizadas por órganos de gestión que se creen a tales efectos. Así mismo también deberá reforzarse la cooperación interadministrativa entre la Junta de Andalucía, las entidades locales y los organismos sectoriales y promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión del territorio.

En este sentido mencionar que el texto no alude qué “órganos de gestión” se crearán ni la composición de los mismos siendo necesario mencionar en este aspecto la creación de la Comisión de seguimiento del Plan por lo que nos remitimos a lo indicado en la alegación quinta en lo relativo a su composición ya que es un órgano exclusivamente administrativo.

Así mismo es necesario mencionar lo establecido en los artículos que le siguen: artículo 1.4.4. relativo a gobernanza y participación y el artículo 1.4.5. referido a publicidad y transparencia. En esta línea subrayar que no se recoge



en el documento, y por tanto se echa en falta, ningún órgano similar al recogido en el actual POTA “Observatorio Territorial”, que a pesar de no haberse constituido formalmente, tenía como atribución participar en las actividades relacionadas con el seguimiento, desarrollo y evaluación que le fuesen encomendadas y donde se propiciara la participación de las instituciones científicas, los agentes sociales y económicos y las organizaciones ciudadanas, elaborando, con carácter periódico, un Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía, a partir de información independiente, relevante y contrastada.

Artículo 1.1.4. Principios rectores para la ordenación.

En el apartado 4 relativo a equidad y cohesión social, se indica *“Promover el equilibrio territorial, desarrollo policéntrico y mejora de la calidad de vida garantizando derechos básicos para toda la población.”*

En este punto entendemos necesario que el mismo se complete indicando: *garantizando el acceso a derechos básicos y servicios esenciales (energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, transporte, vivienda, sanidad y educación).*

Sin esta mención, el Plan omite una perspectiva de derechos básicos vinculada a acceso, asequibilidad en servicios públicos esenciales, cuestión que debería ser estructural en una ley territorial.

Al Título VI. Sistemas de Articulación y Cohesión Territorial. Capítulo III. El Sistema Hidrológico-Hidráulico.

Desde el punto de vista de la gestión del agua, a Andalucía le ha afectado una gran crisis de escasez, acentuada en algunas zonas por una desigual sequía pluviométrica intensificada por unas extraordinarias olas de calor, detrás de las cuales asoman los efectos del cambio climático. La demanda de agua del



conjunto de Andalucía, con grandes diferencias espaciales, ha sobrepasado la disponibilidad del recurso. El déficit es estructural y se soporta por la sobreexplotación generalizada de aguas superficiales y subterráneas.

A pesar que en el documento se recoge entre los objetivos garantizar un mínimo vital, mejorar la calidad de las masas de agua, restaurar los hábitats naturales, modernizar las redes de abastecimiento y saneamiento con el objeto de reducir la perdidas y mejorar en eficiencia y fortalecer la cooperación intermunicipal entre otras cuestiones, echamos en falta referencia a criterios de priorización territorial en el acceso al recurso que puede generar desigualdades y situar en desventaja a municipios con menor capacidad económica o poblacional, incumpliendo la función social del recurso y el objetivo estratégico declarado por el propio Plan. De esta forma se solicita introducir en los objetivos una referencia expresa a la obligación de priorización del abastecimiento humano en territorios afectados por déficit o vulnerabilidad demográfica.

En el ámbito de la agricultura es necesario incluir el concepto de un reparto social del agua, que garantice un mínimo de superficie regada por explotación para asegurar la supervivencia de todas las explotaciones familiares y profesionales. Hay que responder a los impactos sobre los sistemas de riego de aguas superficiales que ven intensificados los recortes que vienen padeciendo desde hace tres años en buena parte de Andalucía. Apoyamos el reparto social de los recursos disponibles así como la denuncia de la intensificación especulativa e ilegal de cultivos que se produce de manera generalizada en el territorio. El agua para la agricultura debe redistribuirse con criterios sociales, se debe priorizar el apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones profesionales frente a modelos de producción especulativa basada en cultivos altamente consumidores de agua y otros recursos.

Así mismo en relación a la gobernanza hidráulica se indica *“promover una gestión transparente, eficiente y participativa de los recursos hídricos mediante la*



implementación de sistemas avanzados de monitoreo y control” no se recoge nada en relación a que en la misma puedan intervenir todos los actores socio-económicos y ciudadanos en igualdad de condiciones y donde la protección del recurso sea la base de una nueva política de aguas. Una participación social apoyada por unas administraciones implicadas, con la dotación adecuada en términos de recursos económicos y humanos. Se interesa por tanto una ampliación en este sentido.

Al Capítulo III. Estrategias territoriales para el establecimiento del modelo general de ordenación y la planificación estratégica de su evolución.

Dentro de las Estrategias Territoriales para la Ordenación Urbanística no se recoge un apartado donde se trate la vivienda de forma concreta.

En el artículo 5.3.2. se dispone que los instrumentos de ordenación urbanística, en el marco establecido por los instrumentos de ordenación territorial, se ajustarán a una serie de estrategias territoriales entre la que se recogen que se destinará el suelo adecuado y suficiente para satisfacer las necesidades de vivienda habitual a un precio asequible, reservando un porcentaje en las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización y de reforma interior para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, conforme a lo previsto en los Planes de vivienda y sin perjuicio del porcentaje mínimo previsto legalmente, así mismo en el artículo 5.4.4 1. se recoge entre los objetivos para la ordenación de las actuaciones en las áreas turísticas del litoral, ordenar el uso turístico de las viviendas para garantizar el acceso de la población local a una vivienda de precio asequible.



Es por ello, y a pesar de las referencias anteriores, consideramos pertinente incorporar un capítulo específico de vivienda donde se incluya aspectos tales como: reserva de vivienda pública, alquiler asequible, limitación de uso turístico de vivienda en municipios tensionados, vinculación del planeamiento municipal a vivienda asequible, priorización territorial en áreas afectadas por el despoblamiento y medidas para movilizar vivienda vacía en municipios rurales en riesgo de despoblamiento y tensionados.

Artículo 5.4.9. Determinaciones para el control edificaciones irregulares.

Dentro de los criterios territoriales básicos para evitar la formación de asentamientos, en el precepto indicado se recoge:

“2.3. La incorporación a la ordenación urbanística de agrupaciones en suelo rústico desvinculadas de los núcleos urbanos existentes será excepcional y sólo podrá justificarse en aquellos casos en los que exista un relevante grado de consolidación, densidad y superficie que garantice su viabilidad y autonomía respecto del núcleo principal. En estos casos no se podrá incrementar la superficie ocupada, salvo aquella que resulte necesaria para la localización de infraestructuras y dotaciones. “ (D)

Este criterio viene calificado como directriz, atendiendo a la importancia de esta situación consideramos que debe ir calificada como norma. Las legalizaciones de las situaciones contrarias a la norma urbanística deberían ser muy restrictivas y acotadas, ya que se trata de situaciones irregulares, sancionadas incluso en algunos casos, por lo que no estamos de acuerdo con ninguna modificación ni regulación que pueda suponer ningún tipo de amnistía urbanística generalizada. En este sentido se torna absolutamente necesario llevar a cabo el cumplimiento de lo recogido en el art. 5.4.10. donde se dispone como norma la obligación de que los municipios deberán elaborar inventarios que contendrán, para cada clase y categoría de suelo, la relación de las edificaciones, asentamientos, parcelaciones y demás actuaciones que deben



ser objeto de la potestad de disciplina urbanística así como la elaboración de planes de inspección municipal.

Al título XI. Estrategias para el desarrollo y la integración económica de Andalucía. Capítulo V. Sector turístico

Desde este Consejo apostamos por un turismo sostenible, entendiendo por tal aquel que respeta los derechos de las personas consumidoras, respetuoso con el entorno donde se desarrolla, no depredador de los recursos, que no precariza las condiciones del empleo ni las condiciones de vida de la población autóctona. Por tanto nos posicionamos en contra de aquel turismo que provoca el despoblamiento de los centros históricos, que en muchos lugares se encuentran saturados por el fenómeno de las viviendas de uso turístico en detrimento del uso residencial de las mismas, y la ocupación del espacio público impidiendo el libre desplazamiento.

Uno de los principales problemas estructurales asociados al turismo en Andalucía es la presión que ejerce sobre los servicios públicos en los territorios de alta demanda, especialmente en las áreas costeras y en destinos urbanos consolidados. El Título XI del documento se centra en estrategias de desarrollo del sector turístico desde un enfoque territorial, económico y de sostenibilidad, pero sin abordar directamente impactos en servicios como sanidad, transporte, educación, limpieza o seguridad. Las reflexiones relativas a saturación, carga territorial o consumo de recursos se formulan en términos de planificación territorial y ambiental, no como efectos derivados del turismo sobre los servicios públicos.

Esta ausencia resulta significativa, ya que la saturación turística afecta directamente la capacidad de respuesta de los servicios sanitarios, la movilidad, la gestión del agua, los residuos, la seguridad y la vivienda pública.

La insistencia del documento en la cohesión territorial y en evitar la urbanización no sostenible es positiva, pero resulta insuficiente cuando se elude que el modelo turístico dominante puede desbordar infraestructuras y



servicios esenciales, dificultando el mantenimiento de la población estable y comprometiendo la equidad territorial.

Es por ello que se propone que se incluya que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán evaluar la capacidad de carga turística de los ámbitos con elevada afluencia de visitantes, considerando la presión sobre los servicios públicos esenciales. De esta forma en los territorios en los que la carga turística supere dicha capacidad, se deberán establecer limitaciones al crecimiento urbanístico y a la implantación de nuevos alojamientos turísticos o residenciales destinados a uso turístico.

Por lo expuesto, procede y

SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DE TERRITORIO Y VIVIENDA que, tenga por presentado este escrito, se digne admitirlo, y por emitido informe **A LA VERSIÓN PRELIMINAR, AL ESTUDIO AMBIENTAL ESTRATÉGICO Y AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.**



