

Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía

Dra. Esther Rando Burgos

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante XVI Edición



Junta de Andalucía

Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XVI edición en la modalidad A, “Andalucía en el punto de mira”, sobre la organización política, social y administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía

**ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA**

Dra. Esther Rando Burgos

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla 2020

Áreas de oportunidad y ordenación del territorio de Andalucía /
Esther Rando Burgos



Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2020
350 p. ; 24 cm. - (Estudios).

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XVI edición en la modalidad A, "Andalucía en el punto de mira", sobre la organización política, social y administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía




D.L. SE-1167-2020

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-708-0

1. Administración pública. 2. Ordenación del territorio. 3. Urbanismo.
4. Áreas de Oportunidad. 5. Andalucía. I. Instituto Andaluz de Administración Pública

ecoedición  

Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible

Impacto ambiental por producto impreso	 Agotamiento de recursos fósiles 0,95 kg petróleo eq	 Huella de carbono 3,26 Kg CO ₂ eq	reg. nº: 2020/055
por 100g de producto	0,07 kg petróleo eq	0,24 Kg CO ₂ eq	 Junta de Andalucía
% medio de un ciudadano europeo por día	20,94 %	10,60 %	

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

AUTORA: Esther Rando Burgos

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Coordinación y corrección: María Jiménez Cornejo

Diseño y maquetación: 4tintas

Impresión: Servicio de Publicaciones y Boja

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-708-0

Depósito Legal: SE-1167-2020

*A mis hijos, José Antonio y Esther,
con amor “infinito elevado a infinito”*

ÍNDICE

PRÓLOGO	15
ABREVIATURAS	19
PRESENTACIÓN	23
CAPÍTULO 1	
LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ÁMBITO SUBREGIONAL EN ANDALUCÍA	33
1. CONTEXTO DE PARTIDA: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA.....	33
2. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN ANDALUCÍA.....	37
2.1. Cuestiones previas.....	40
2.2. Antecedentes, evolución y tendencia actual.....	41
2.3. Características.....	43
2.4. Tipología.....	48
2.4.1. AAO de contenido productivo.....	51
2.4.2. AAO de contenido turístico.....	54
2.4.3. AAO de contenido residencial.....	56

2.5. Aproximación conceptual	57
3. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL DE ANDALUCÍA	58
3.1. Primera generación POTS en Andalucía	60
3.1.1. POTS de la aglomeración urbana de Granada	60
3.1.2. POTS del Poniente de Almería	64
3.1.3. POTS de la Sierra de Segura (Jaén)	67
3.1.4. POTS de la Bahía de Cádiz	69
3.2. Segunda generación POTS en Andalucía	75
3.2.1. POTS del ámbito de Doñana	76
3.3. Tercera generación POTS en Andalucía	79
3.3.1. POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga	81
3.3.2. POTS del Litoral Occidental de Huelva	91
3.3.3. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga	93
3.4. Cuarta generación POTS en Andalucía	103
3.4.1. POTS del Levante Almeriense	104
3.4.2. POTS de la aglomeración urbana de Sevilla	109
3.4.3. POTS de la aglomeración urbana de Málaga	118
3.5. Quinta generación POTS en Andalucía	125
3.5.1. POTS de la Costa Noroeste de Cádiz	129
3.5.2. POTS de la Janda (Cádiz)	135
3.5.3. POTS de la aglomeración urbana de Almería	144
3.5.4. POTS del Campo de Gibraltar	153
3.5.5. POTS de la Costa Tropical de Granada	163
3.5.6. POTS del Sur de Córdoba	171
3.5.7. POTS de la aglomeración urbana de Jaén	180
3.5.8. POTS de la aglomeración urbana de Huelva	187

CAPÍTULO 2

PUESTA EN MARCHA DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD: GESTIÓN Y EJECUCIÓN 197

1. MECANISMOS DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN ANDALUCÍA	197
1.1. Ejecución de las AAO a través del planeamiento urbanístico municipal . . .	202
1.1.1. Incorporación al planeamiento urbanístico general	203
1.1.1.1. AAO localizada en un único término municipal: innovación del Plan General de Ordenación Urbanística	203
1.1.1.2. AAO localizada en más de un término municipal: Plan de Ordenación Intermunicipal	206
1.1.2. Ejecución de las AAO	208
1.1.2.1. El sistema de expropiación	209
1.1.2.2. El sistema de cooperación	212
1.1.2.3. El sistema de compensación	215
1.2. Ejecución de las AAO a través de la Comunidad Autónoma	219
1.2.1. Declaración de Interés Autonómico	220
1.2.2. Proyecto de Actuación	221
1.2.3. Plan Especial	223
2. IMPULSO A LA IMPLANTACIÓN DE LAS AAO EN ANDALUCÍA	225
2.1. Antecedentes: especial referencia al Parque de Innovación Empresarial del Mármol en Purchena y Urrácal	226
2.2. Un supuesto de ejecución de AAO autonómica: Las Aletas	229
2.2.1. Objeto y evolución	229
2.2.2. Principales pronunciamientos judiciales surgidos en torno a Las Aletas	231
2.2.2.1. Plan Especial para la delimitación del área de reserva de terrenos de la zona de Las Aletas: inicio de las controversias	232

2.2.2.2.	Declaración de zona de reserva en dominio público marítimo-terrestre y constitución del Consorcio Aletas: nuevas controversias.....	236
2.2.2.3.	Aprobación del Proyecto de Actuación y Declaración de Interés Autonómico: continúan las controversias	239
2.2.2.4.	Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, Las Aletas: persisten las controversias.....	241
2.2.2.5.	Últimos pronunciamientos y nueva encrucijada.....	248
2.3.	Ejemplo de incorporación municipal: PGOU de Málaga	255
2.3.1.	AAO A.1. “Ampliación del Parque Tecnológico de Andalucía”..	256
2.3.2.	AAO A.2. “Plataforma Logística asociada al Puerto de Málaga”.	257
2.3.3.	AAO B.1. “Soliva Norte-Lagar de Oliveros”.....	260
2.3.4.	AAO B.2. “Vega del Guadalhorce-Campanillas”	261
2.4.	Fórmula mixta: Comunidad Autónoma – Ayuntamientos.....	264
2.4.1.	Zona de Reserva del Llano Central del Levante de Almería	264
2.4.1.1.	Objeto y evolución	264
2.4.1.2.	Pronunciamientos judiciales	267
2.4.2.	Área de Reserva del Corredor de La Ballabona	268

CAPÍTULO 3

PRINCIPALES DEBATES SURGIDOS EN TORNO A LA FIGURA DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD PREVISTAS EN ANDALUCÍA

271

1.	LAS PRIMERAS CRÍTICAS SURGIDAS A RAÍZ DE LA APARICIÓN DE LAS AAO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ANDALUZA	271
1.1.	La irrupción de los Planes de Ordenación del Territorio de cuarta generación y la apertura del debate.....	271
1.2.	Pronunciamiento del Defensor del Pueblo Andaluz frente al debate surgido en torno a la figura de las AAO en su Informe Anual de 2009	277
1.3.	La escasa atención doctrinal a las AAO.....	281

2. PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES	284
2.1. En relación a la exención prevista para las AAO en el límite de crecimiento dispuesto por la norma 45.4 del POTA al planeamiento urbanístico municipal.	284
2.2. Falta de adecuada motivación en la ordenación propuesta para las AAO ..	289
2.3. Sobre la potestad de eliminación de AAO inicialmente previstas en los documentos sometidos a información pública y su ulterior supresión en los documentos definitivamente aprobados, así como el carácter de tal alteración a los efectos de la necesidad o no de sometimiento a nuevo trámite de información pública.	296
 CONCLUSIONES	 305
 PROPUESTAS PARA LA DEFINITIVA PUESTA EN MARCHA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA	 319
 BIBLIOGRAFÍA	 333
 ANEXO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL	 341

PRÓLOGO

Es una doble satisfacción para mí presentar este trabajo de la Dra. Esther Rando Burgos sobre las áreas de oportunidad y ordenación del territorio en Andalucía. Es una satisfacción, por una parte, porque constituye la primera monografía de la citada autora con vocación de ser publicada, aunque el devenir de los acontecimientos ha permitido que otros trabajos de la Dra. Rando hayan visto la luz con antelación y por otra, porque ha sido galardonado con el “Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración Pública de Andalucía”, lo que demuestra el rigor y seriedad de la autora en la labor investigadora.

Con este trabajo la Dra. Esther Rando profundiza, en vinculación con su proyecto de tesis doctoral, en el análisis de la ordenación del territorio y sus diferentes instrumentos planificadores en la Comunidad Autónoma de Andalucía, especialmente en lo referente a las áreas de oportunidad y los planes subregionales de ordenación territorial.

La metodología de estudio y exposición es, sin duda, analítica y rigurosa, con un orden lógico en el relato de los diferentes apartados, lo que permite una mejor comprensión de la compleja realidad que se quiere explicar. Una primera parte se centra en el protagonismo de las áreas de oportunidad –figura singular y no exenta de polémica- en los instrumentos subregionales de ordenación territorial en Andalucía, distinguiendo sus diferentes etapas de evolución y consolidación. Seguidamente, en un segundo bloque, se detallan las distintas áreas de oportunidad que, con menos éxito del esperado, se han propuesto en el ámbito de la Comunidad

Autónoma de Andalucía a través de diferentes fórmulas (municipal, autonómica o mixta). En un tercer momento, como último apartado del trabajo de análisis, se exponen los diferentes planteamientos críticos que han surgido sobre las áreas de oportunidad, así como los más destacados pronunciamientos judiciales al respecto. Se culmina la obra con una reflexión encamada al impulso de la ordenación del territorio, que aunque centrada especialmente en la Comunidad Autónoma de Andalucía es fácilmente extrapolable al resto de las comunidades autónomas.

El trabajo en su conjunto contiene, además, otra aportación de carácter transversal -menos explícita- centrada en las disfuncionalidades que el sistema de ordenación territorial tiene en el presente momento en nuestra comunidad autónoma. Para ello, y utilizando a “las áreas de oportunidad” como hilo conductor, se ofrece una visión de los problemas presentes, transcurrido ya un amplio periodo desde la promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía en el año 1994.

Aun reconociendo el esfuerzo enorme que realiza la Comunidad Autónoma de Andalucía –a diferencia de otras comunidades autónomas que han omitido o minimizado el desarrollo de esta competencia- es necesario destacar los problemas que aun impiden una correcta ejecución de la ordenación del territorio. Como bien destaca la Dra. Esther Rando, la planificación territorial precisa aún de una etapa de consolidación e implantación real desde la visión del territorio en su conjunto, como espacio que precisa ser ordenado y dotado de instrumentos desde un entendimiento global e integrador. Y son precisamente los instrumentos que posibiliten la materialización de los planes territoriales, los mecanismos necesarios para la ulterior implementación y ejecución de sus propuestas, los que se echan en falta en el presente momento. Todas las comunidades autónomas se han ejercitado en una escala planificadora –aunque es necesario reconocer sustanciales diferencias entre ellas- pero todas han omitido igualmente los necesarios instrumentos de gestión y ejecución. Y ello probablemente porque aun tenemos un limitado convencimiento de las posibilidades de la ordenación del territorio como función pública, situación que viene amparada por esquemas puramente localistas que impiden ver con claridad como muchos de los problemas actuales tienen solución en escala territorial, cuando no distintas en una escala superior.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía una parte de la solución a estos problema queda supeditado a la aprobación de una nueva ley de ordenación del territorio. Y ello lo afirmo desde la convicción de que los cambios, modificaciones o innovaciones normativas deben de quedar limitados a situaciones estrictamente necesarias, en el entendido de que las normas –y las leyes, en particular- no son siempre la solución a todos los problemas. En el caso de la ordenación del territorio creo, no obstante, que nos encontramos ante una petición necesaria. La

LOTA no solo tiene un grave problema de estructura general -resultado de una serie de modificaciones, innovaciones y ampliaciones conyunturales, cuando no improvisadas- sino que no responde de manera clara a las necesidades de la gestión del territorio.

Este trabajo aporta, por tanto, los datos e interpretaciones necesarias para entender la situación normativa de la planificación del territorio y su vinculación a las áreas de oportunidad. La escala territorial es, como ya hemos puesto de manifiesto, la solución a muchos problemas actuales, pero poco camino se podrá recorrer si los mecanismos de gestión e implementación -cuando no la falta de voluntad política para superar viejos esquemas normativos- se omiten o limitan. En este sentido nos encontramos ante una obra de lectura necesaria para entender el devenir de estos acontecimientos y la solución a estos problemas.

Diego J. Vera Jurado.
Catedrático de Derecho administrativo.
Málaga, noviembre de 2019.

ABREVIATURAS

AAO	Área de Oportunidad.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
CE	Constitución Española.
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio.
CTM	Centro de Transportes de Mercancías de Málaga.
DPMT	Dominio Público Marítimo Terrestre.
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica.
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
OT	Ordenación del Territorio.
PADI	Plan Andaluz de Desarrollo Industrial.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística.
PISTA	Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía.
PPO	Plan Parcial de Ordenación.
PIOT	Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio.
POI	Plan de Ordenación Intermunicipal.
POT	Plan de Ordenación del Territorio.
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
POTAUM	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga.
POTAUS	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.
POTS	Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
PPCLA	Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.
PROSPA	Programa de Suelos Productivos de Andalucía.
PTA	Parque Tecnológico de Andalucía.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo.
SSTSJ	Sentencias del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TRLSRU/2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
UE	Unión Europea.
ZAL	Zona de Actividades Logísticas.
ZERPLA	Zona de Especial Reserva para la Localización de Actividades.

PRESENTACIÓN

Desde que Andalucía asumiera la competencia en ordenación del territorio se ha caracterizado en el contexto autonómico español por ser una comunidad pionera en el desarrollo de esta función pública, dedicándole grandes esfuerzos y atención que la llevan a situarse entre las Comunidades Autónomas en que mayor implantación tiene la planificación territorial.

La visión comparada de la situación actual de la planificación territorial en las comunidades españolas corrobora la afirmación anterior, en un contexto marcado por la heterogeneidad, Andalucía ocupa un lugar destacado por la labor realizada en el desarrollo de la planificación territorial y en las políticas para el logro de los objetivos propios de la ordenación del territorio. Así, la comunidad andaluza se encuentra dotada de un instrumento de planificación territorial de escala regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en adelante POTA, aprobado en el año 2006, un total de diecisiete instrumentos de planificación territorial subregional vigentes y otros cinco en diferentes fases de tramitación y elaboración. La práctica totalidad de los ámbitos establecidos como prioritarios por el planificador andaluz (aglomeraciones urbanas, litorales y áreas rurales/zonas de interior), se encuentran dotados de un instrumento que, desde el punto de vista territorial, planifica dichos territorios.

Estos datos requieren dos matices que enfatizan en la idea de la ingente labor llevada a cabo por Andalucía. Por un lado, las pocas comunidades españolas en las que puede afirmarse que se haya concluido o se encuentren en una etapa final del proceso de planificación territorial, únicamente Baleares, Canarias, Cataluña, Navarra, País Vasco y Andalucía, engloban el grupo de Comunidades Autónomas

destacadas en este aspecto, las cuatro primeras al haber culminado por completo el proceso de aprobación de instrumentos con la nota común de haber dotado la totalidad de su territorio de instrumentos de planificación territorial de escala subregional además de contar con un instrumento de planificación territorial de escala regional y las dos últimas, País Vasco y Andalucía, se encuentran muy próximas a la meta. Pero además, un segundo aspecto es reseñable en esta labor que se viene destacando, la propia extensión en términos superficiales de la comunidad de Andalucía, la segunda en el conjunto de comunidades españolas, sólo superada por Castilla y León, y con 87.599 km²¹, lo que sin duda incide en la idea de la vasta tarea que ha tenido por delante el planificador territorial andaluz y que la sitúan como la comunidad que mayor número de planes territoriales tiene vigentes.

Los aspectos señalados hasta el momento son incuestionables, Andalucía ostenta un papel muy destacado y se instituye en un referente en el contexto español por la ingente labor desarrollada en las últimas décadas para la puesta en marcha de su competencia en ordenación del territorio.

Afirmado lo anterior y bajo dichas premisas, en los últimos años se observa un cierto estancamiento en la ordenación del territorio en esta comunidad que lleva a plantear e incluso replantear un conjunto de aspectos. A priori, podría ser suficiente como respuesta la complicada situación económica vivida o la generalizada situación de crisis. Podría valer, pero no es suficiente. Es lógico que en tiempos de crisis las políticas públicas se centren en tratar de mitigar aquélla pero no por ello parece adecuado “aparcar” otras a las que se ha dedicado mucho tiempo, esfuerzo y recursos públicos y que a la postre podrían en buena medida contribuir a sentar unas sólidas bases para evitar en un futuro la magnitud de la crisis vivida.

Sin embargo, la entidad de la cuestión hace oportuna una reflexión “hacia dentro” que rápidamente atisba que presenta una magnitud mucho mayor. En origen, la ordenación del territorio se presenta como aquella función pública llamada a ordenar el territorio, de manera que más allá de las divisiones político-administrativas, tiene como meta cohesionar, vertebrar, equilibrar el territorio. Esta afirmación lleva a plantear el primer interrogante, ¿realmente el camino que se sigue desemboca en la consecución de estos objetivos o fin último que se propone la ordenación del territorio?

¹ Instituto Nacional de Estadística. Extensión superficial de las Comunidades Autónomas y Provincias, por zonas altimétricas. Anuario 1994. Fondo documental Nacional de Estadística.

La necesidad de respuestas a este interrogante constituye uno de los puntos de partida del presente trabajo. Los motivos que animan a investigar se centran en la comunidad de Andalucía, lógico ya que nos encontramos ante una competencia autonómica, y desde esta perspectiva aparecen un conjunto de cuestiones cuya carencia de respuestas incitan la inquietud por profundizar en su estudio.

En primer lugar, el propio orden temporal de aprobación de instrumentos. A nadie escapa que la planificación territorial, tal y como se formula en Andalucía pero también en el resto de comunidades españolas, precisa como paso previo dotar a la Comunidad Autónoma de un instrumento de ámbito regional que defina y concrete los propios instrumentos que, desde la escala subregional, deben ayudar a su desarrollo. Además, lo más sensato, si se tiene en cuenta que en virtud del principio de jerarquía normativa, éstos están subordinados a aquéllos. Aquí surgen las primeras dudas, ¿a algún jurista le parecería lógico llevar a cabo el desarrollo reglamentario de cualquier materia sin la previa aprobación de la ley que le dote de cobertura legal?

Cuando en el año 2006 es aprobado el POTA, un total de ocho instrumentos de escala subregional ya vienen desplegando su eficacia en los territorios que planifican y todo ello sin un instrumento que desde la escala regional le dote de cobertura.

En segundo lugar, la sorpresiva publicación del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, por el que, entre otras cuestiones, se vino a modificar la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA, incorporando el que desde ese momento constituye un nuevo instrumento de planificación territorial: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. La incertidumbre no la genera el propio instrumento, necesario sin duda por otra parte, sino el momento y contexto en que se produce.

En aquel momento, año 2012, todo hacía indicar que la planificación territorial en Andalucía se encontraba prácticamente concluida. Tras casi dos décadas desde la promulgación de la LOTA y su posterior desarrollo unos años después con la redacción, tramitación y aprobación de los distintos planes de ordenación territorial de ámbito subregional y, como no, la aprobación en el año 2006 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que venía a marcar a nivel regional las pautas de la planificación entendida en un sentido global. Un total de diecinueve planes se encontraban en aquel momento vigentes, que planificaban el conjunto regional y los ámbitos definidos como prioritarios en la comunidad.

Concluida esa necesaria etapa para sentar las bases, todo hacía indicar que era el momento de pasar a la acción o puesta en práctica de las previsiones contenidas en los planes, sin embargo, diferentes reformas normativas de calado que se sucedían

y la revisión incluso de la tipología de los instrumentos de planificación territorial, en una comunidad que se entendía había superado dicha etapa, planteaban la necesidad de detenerse a analizar la situación, sobre la base de un planteamiento: ¿se replanteaba la etapa de planificación territorial?, ¿no era, al fin, el momento de ejecutar los instrumentos de planificación aprobados?, ¿se estaba ante un retroceso en la evolución de la ordenación territorial?

Bien es cierto que las circunstancias cambiantes y la velocidad con las que, a menudo, las mismas acaecen, hacían pensar en la necesidad de llevar a cabo modificaciones, e incluso revisiones en algunos instrumentos, fundamentalmente en los aprobados en la “primera generación de planes”. Sirva a modo de ejemplo, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para sucesivas menciones POTS, de la aglomeración urbana de Granada, aprobado en el año 1999, poco o nada tiene que ver la realidad territorial que aquel instrumento planificó con la actual, transcurridas casi dos décadas, décadas que desde un punto de vista urbanístico y territorial, han sido intensas en la medida en que ha tenido lugar un crecimiento veloz y, en ocasiones, no demasiado planificado del territorio.

Al margen de innovaciones al objeto de adecuar la planificación a las circunstancias cambiantes que tanto desde un punto de vista territorial, como ambiental, social o económico tiene lugar en el territorio, en líneas generales, Andalucía contaba con el logro, fruto desde luego del esfuerzo común de las distintas Administraciones y agentes implicados, de poder alzar la voz para decir que la Comunidad Autónoma estaba prácticamente planificada desde el punto de vista territorial o, al menos, los territorios con mayor relevancia para la ordenación del territorio: aquellos sometidos a mayores presiones que se concentran fundamentalmente en tres áreas; litorales, aglomeraciones urbanas y zonas de interior. Estos tres ámbitos se instituyen desde sus inicios en prioritarios para la planificación territorial andaluza.

Éstos y otros interrogantes en torno a la misma idea animan a profundizar en el análisis de la situación, pero también una tercera cuestión. Aunque con algunos precedentes, a partir del año 2006, comienza a implantarse paulatinamente en la planificación territorial de ámbito subregional de esta comunidad, una figura que, bajo la denominación de “áreas de oportunidad”, se proponía vertebrar y cohesionar el ámbito que estaba llamada a planificar y potenciarlo en el conjunto autonómico.

Concurrían en la ordenación territorial andaluza dos circunstancias que, a priori, pudieran parecer contradictorias pero que lejos de ese planteamiento inicial, eran y son complementarias. Por un lado, cuando la etapa de planificación territorial parecía concluida (apenas restaban un par de instrumentos que se encontraban

en tramitación), se plantean diferentes reformas normativas de calado, entre ellas la de la propia Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, a la que se incorpora un nuevo instrumento de planificación territorial: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Por otro, existía un debate abierto en torno a una figura que, incluida por los planes territoriales subregionales, era objeto de múltiples polémicas, las áreas de oportunidad. Pero estos debates, auspiciados principalmente por los municipios, se centraban no en la procedencia o finalidad de la figura sino en la crítica hacia su concreta localización en unos u otros municipios, en un momento en que frente a las fuertes presiones urbanísticas y el afán de poder desarrollar suelo, todos deseaban acoger estos espacios. No se puede obviar una idea, este debate surge en un momento en que tras la entrada en vigor del POTA, en el año 2006, y su norma 45 que limitaba que el planeamiento urbanístico contemplará, en un plazo de ejecución de ocho años, suelos urbanizables que supusieran un 40% más de los existentes ni un 30% de crecimiento de la población, la figura de las áreas de oportunidad, que definidas desde la planificación territorial subregional y cuya clasificación como suelo urbanizable por parte del planeamiento municipal del suelo incluido en las mismas, no computaba a los efectos de la limitación de crecimientos urbanos indicada, los municipios entendieron encontrar en ella un remedio parcial a dicho *problema*.

Sin embargo, esta figura, que despierta nuestro interés, nos lleva a plantearnos cuál es realmente la finalidad que persigue, la idoneidad de su aplicación por la planificación territorial y su posible incidencia, e incluso, inicialmente coherencia con las potestades urbanísticas de los municipios. Sobre dichas premisas de partida, se realiza una primera aproximación a la figura, mediante una investigación cuyo objeto era su análisis jurídico y virtualidad más allá del limitado entendimiento que sobre la misma parecía imperar.

Aquel primer acercamiento nos llevó a la conclusión de que la cuestión era mucho más amplia, que aquella figura que inicialmente despierta el interés no es más que una herramienta con la que se busca poner en marcha y ejecutar en el territorio parte de los propios objetivos y estrategias que persigue la ordenación del territorio y que señalan expresamente los instrumentos de planificación territorial. La cuestión, sin duda, es mucho más compleja de lo que en principio pudiera parecer, realmente ante lo que nos encontramos es ante la necesidad de poner en marcha, ejecutar, gestionar y hacer realidad un conjunto de estrategias y objetivos, que se propugnan con capacidad para crear otro modelo territorial pero que en realidad parecen desconocer cómo hacerlo porque no se encuentran dotados de los mecanismos que lo posibiliten. Estamos ante una nueva realidad de la ordenación territorial, su ejecución.

No obstante, la inobservancia en la práctica de éstos, las diferentes modificaciones legislativas que, sin duda, fueron una excelente oportunidad, desaprovechada, para regular una cuestión carente del necesario soporte legislativo en esta comunidad y la reformulación de los iniciales objetivos en la propia planificación territorial en la que parecía centrarse de nuevo todo el interés de la política territorial autonómica, llevan a plantearse y replantearse un conjunto de aspectos, ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?, ¿se conoce el camino a seguir? A estos interrogantes iniciales que resumen la situación, le siguen otros tantos, ¿es realmente preciso dotar a los instrumentos de planificación territorial de herramientas o mecanismos con capacidad para alcanzar los objetivos previstos?, ¿son eficaces por sí solos los instrumentos de planificación territorial para lograr el modelo que proponen?, o acaso, ¿no están teniendo en la práctica un efecto contrario a aquel que persiguen, incrementando los desequilibrios y distanciándose de los criterios de equidad e igualdad que le son propios a la ordenación del territorio?, ¿pueden, decisiones discrecionales del planificador territorial incrementar los ya preexistentes desequilibrios territoriales o es justo el contrario el objetivo perseguido?, ¿no sería preciso habilitar herramientas que conjuguen y equilibren estas iniciales desigualdades a que están dando lugar los planes territoriales?

Una comunidad como Andalucía, con su etapa de planificación territorial casi colmatada acaso, ¿no debería conjugar ésta con nuevas perspectivas en las que los esfuerzos comiencen a centrarse en ejecutar y desarrollar aquellos principios y objetivos que, previstos en el propio marco normativo y en los instrumentos de planificación territorial, son esenciales para el logro del modelo propuesto?.

La ordenación del territorio precisa visualizarse y ello pasa necesariamente por implementar en el territorio las propuestas contenidas en los instrumentos de planificación territorial, hacerlas efectivas, ejecutarlas, hacer visible la ordenación del territorio. Uno de los principales problemas achacados a esta función pública es la carencia de instrumentos concretos que, desde la propia planificación territorial, desde los planes, posibilite su ulterior ejecución. En las últimas décadas se ha hecho un esfuerzo ímprobo en planificación territorial y en gestión urbanística, en el que se han centrado todos los esfuerzos, pero se ha obviado un tercer pilar esencial para el logro de la ordenación del territorio y que debiera haber acompañado a aquéllas, la propia gestión territorial. Sin embargo, y aún tímidamente, algunas Comunidades Autónomas han ido estableciendo e incorporando a sus legislaciones o instrumentos de planificación territorial, elementos con una clara vocación dirigida a la ulterior gestión e implementación de sus contenidos y al logro de los objetivos de esta función pública.

Y en este punto se centra el objeto del presente trabajo, aunando el escenario esbozado en torno al devenir de la ordenación del territorio en Andalucía, en suma,

su pasado reciente, sin obviar la situación que esta función pública vive en el resto de comunidades españolas, y conscientes del estancamiento actual que sufre, pero de la actualidad y trascendencia jurídica del tema, plasmar el posible camino que sirva para potenciar su impulso en el presente orientado a alcanzar la meta, al logro de los objetivos de la ordenación del territorio. Todo ello, centrado en una figura concreta: las áreas de oportunidad, desde la perspectiva de éstas como instrumento para comenzar a poner en marcha la gestión territorial en la comunidad de Andalucía, alzándola nuevamente como pionera en el desarrollo y apuesta por la ordenación territorial.

En síntesis, el trabajo pretende aportar una visión actualizada y real de la situación desde una perspectiva innovadora por un doble motivo, la escasa atención que desde la perspectiva jurídica se ha prestado a la ordenación del territorio en general, pero a su vez el nulo análisis que a una figura, con la trascendencia y repercusión que puede tener como las áreas de oportunidad, se le ha dedicado. Una figura que precisa ser perfilada jurídicamente pues ahí reside, precisamente, la principal carencia que presenta y que, sin embargo, se debe insistir, se ha obviado por completo, habiéndose centrado el debate en torno a la misma en cuestiones superfluas y sin trascendencia efectiva, sustentada en intereses “particulares” de los municipios. Por ello, se entiende, es urgente abordarla desde ya pues de lo contrario el propio planificador andaluz puede decaer en el desánimo que le lleve a abandonar definitivamente esta apuesta. Pero ante todo, el trabajo busca realizar aportaciones y propuestas que sirvan para avanzar y que puedan ser efectivamente implantadas para dar solución a uno de los que se entiende como grandes retos presenta Andalucía en la actualidad, poner en marcha y hacer visible, tangible y real la ordenación del territorio.

Se parte de la aparición del propio concepto en la planificación territorial de Andalucía que bajo el término áreas de oportunidad, para sucesivas menciones AAO, engloba el conjunto de actuaciones tendentes a integrar desde una perspectiva supralocal, diversas zonas colindantes con la finalidad de dotarlas de infraestructuras y dotaciones supramunicipales capaces de vertebrar un mismo territorio más allá de los anclados y, en ocasiones, obsoletos conceptos municipalistas, para analizar a continuación la evolución que el mismo ha tenido en la planificación territorial andaluza y su amplitud en la actualidad.

El concepto que en los últimos años se ha integrado bajo la denominación AAO no constituye, sin embargo, una novedad ya que desde la propia Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en adelante LOTA, ya se define como finalidad de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTS, mejorar la estructura territorial y la articulación física a través de la definición de ámbitos funcionales unitarios. Esa misma idea aparece

en los primeros POTS aprobados y continúa haciéndolo en el resto de documentos. Por tanto, más bien se podría decir que se trata del instrumento mediante el que se materializa dicho objetivo de la ordenación del territorio.

Si bien es cierto que a lo largo de estos años se han utilizado distintas denominaciones (“áreas estratégicas”, “zonas de reserva de uso”, etc...), todas ellas tenían una finalidad común, esto es: dotar al territorio de elementos estructurantes y vertebradores capaces de preservar suelo y destinarlo a usos supramunicipales que ayuden al ámbito del plan a un desarrollo económico adecuado y la potenciación del mismo, así como a la localización concreta de elementos de tal magnitud y capacidad que no resulte necesaria su implantación en cada uno de los municipios integrantes del ámbito que planifica, sino que, a través de una adecuada localización en una o dos zonas, en función de las necesidades y amplitud territorial del mismo, sean capaces de dar cabida y suponer un impulso a las actividades productivas, fundamentalmente, de dicha área así como su interconexión con el exterior. No menos cierto es el hecho de que a partir de aquella idea originaria, el concepto ha evolucionado conforme a la experiencia y necesidades temporales y que desde aquellos objetivos bien definidos en lo referente a la vertebración e integración del territorio pero a su vez que bien podríamos calificar de poco determinados en cuanto a su implantación territorial, en los últimos planes aprobados nos encontramos con áreas perfectamente delimitadas en cuanto a superficie, localización, actividad a implantar e incluso con una “denominación” de partida.

Dicha evolución y sus repercusiones resultan relevantes en cuanto a su estudio con la finalidad de analizar la situación en que actualmente se encuentran, cómo han evolucionado en los últimos planes aprobados y en los que aún se encuentran en fase de redacción o tramitación, así como su implantación real, tanto a nivel de los planes generales de ordenación urbana como a nivel de ejecución, mediante las formas alternativas previstas tanto en la propia LOTA como en las normativas de dichos POTS, dado que se trata de uno de los temas que, sin lugar a dudas, mayores polémicas ha originado cada vez que se ha sometido a información pública un nuevo documento. Polémicas procedentes fundamentalmente de los municipios, tanto aquellos en los que estas áreas se han localizado como otros en los que no se han previsto. Igualmente el tema ha originado una importante controversia entre diversos sectores sociales vinculados a la economía, por la importancia que, como ya se ha hecho referencia, dichas áreas pueden tener desde el punto de vista del desarrollo económico de la zona en la que se implanta y que, en esencia, es el objetivo último de las mismas.

Por todas estas razones, sería preciso intentar clarificar el concepto de las AAO actual, partiendo necesariamente para ello de un análisis pormenorizado del contenido que los diversos POTS prevén respecto a las mismas, e intentar aunar

su localización y la evolución que las mismas han tenido para llegar a la situación actual, valorando la posible tendencia futura que las mencionadas AAO puedan tener ya que se trata, como tendremos ocasión de ver, de un concepto dinámico en el tiempo y que no es ajeno a otros factores, principalmente económicos y sociales.

Éstos y otros tantos interrogantes son abordados en el presente trabajo, con el fin último de este estudio, que pasa por analizar la eficacia de instrumentos válidos y capaces de alcanzar la tan necesaria en estos tiempos, gestión territorial, medio para el logro de la propia ordenación del territorio.

Esther Rando Burgos

Málaga junio de 2020

CAPÍTULO 1: LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ÁMBITO SUBREGIONAL EN ANDALUCÍA

1. CONTEXTO DE PARTIDA: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

Andalucía constituye una de las Comunidades Autónomas en las que mayor desarrollo ha tenido la planificación territorial. Desde el año 2006, cuenta con un instrumento de planificación regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía², POTA, al que se suman un total de veintidós Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTS, diecisiete de los cuales están ya vigentes (POTS de la aglomeración urbana de Granada; POTS del Poniente de Almería; POTS de la Sierra de Segura, Jaén; POTS del ámbito de Doñana; POTS de la Bahía de Cádiz; POTS del Litoral Occidental de Huelva; POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, Málaga; POTS del Levante de Almería; POTS de la aglomeración urbana de Sevilla; POTS de la aglomeración urbana de Málaga; POTS de la Costa Noroeste de Cádiz; POTS de La Janda; POTS de la aglomeración urbana de Almería; POTS del Campo de Gibraltar; POTS de la Costa Tropical de Granada; POTS del Sur de Córdoba; y, POTS de la aglomeración urbana de Jaén, uno en tramitación (POTS de la aglomeración urbana de Huelva) y cuatro formulados en redacción (POTS

² Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de 2006 y se acuerda su publicación (BOJA núm. 250, de 29/12/2006).

Decreto 129/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA núm. 136, de 17/07/2006).

de la aglomeración urbana de Córdoba; POTS del Almanzora, Almería; POTS de la Bahía de Cádiz-Jerez, en revisión; POTS de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga³).

Además, en julio del año 2015, se dotaba con un nuevo instrumento creado ex novo, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía⁴, para lo sucesivo PPCLA, centrado en la protección, conservación y puesta en valor de uno de los ámbitos con mayor relevancia en la comunidad y a la vez con mayores tensiones territoriales y urbanísticas, las zonas costeras andaluzas. Sin embargo, apenas dos años después, este plan fue declarado nulo por Sentencia judicial⁵.

Si bien es en el año 1999, cuando tiene lugar la aprobación del primer instrumento de ordenación territorial, el POTS de la aglomeración urbana de Granada, ello no supone más que la culminación de un camino emprendido años atrás con la formulación y tramitación de diversos instrumentos⁶. Casi dos décadas después, se puede observar como los objetivos inicialmente previstos por la planificación territorial andaluza, prácticamente se encuentran concluidos.

Especialmente significativa resulta en esta comunidad la inclusión de un nuevo instrumento de planificación regional, el Plan de Protección del Corredor Litoral

³ Tras la declaración de nulidad por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de 6 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4382), por la que se resuelve el recurso de casación núm. 2676/2012 planteado frente al Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. Pese a no ser el objeto del presente trabajo, únicamente señalar que las razones por las que se produce tal decisión judicial no afectan al fondo del referido instrumento sino que versan sobre cuestiones formales por defectos en su procedimiento de tramitación. En concreto, dos reproches jurídicos: la falta de respuesta a las alegaciones efectuadas por un propietario y la omisión de un informe sobre impacto por razón de género que, según señala la Sentencia, resultaba preceptivo conforme a la legislación autonómica andaluza vigente desde el año 2003. De especial interés los Votos Particulares formulados a la meritada resolución judicial. Tras dicho fallo judicial, dos años más tarde, era publicado el Decreto 143/2017, de 29 de agosto, por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia Málaga.

Sobre la nulidad del POTS de la Costa del Sol, vid. RANDO BURGOS, E. (2016): "La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial. La nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015". *Actas VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fuerteventura, 25, 26 y 27 de mayo. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 925-936.

⁴ Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (BOJA núm. 139, de 20/07/2015).

⁵ Vid. RANDO BURGOS, E. (2018): "La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, Nº 10, págs. 109-131.

⁶ Sobre la evolución de la planificación territorial subregional en Andalucía en sus inicios realizan un sistemático e interesante análisis SANTIAGO RAMOS, J., FERIA TORIBIO, J. y RUBIO TENOR, M. (2005): "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 39, págs. 87-116.

de Andalucía en el año 2012, cuando se modifica por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Escasamente tres años después, en 2015, el referido instrumento se encontraba vigente⁷. Sin embargo, y pese a la aparente celeridad que se desprenden de los datos anteriores, Andalucía ya contaba desde el año 1990 con unas Directrices Regionales del Litoral de Andalucía⁸, aunque con una casi inexistente o nula aplicación práctica⁹.

El POTa es el instrumento regional que si bien, como se resaltaba, no entra en vigor hasta el año 2006, sus antecedentes se remontan al año 1999 cuando son aprobadas las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía¹⁰. El POTa, cuyas determinaciones son vinculantes para el resto de instrumentos de la planificación territorial, para los planes con incidencia en la ordenación del territorio y para el planeamiento urbanístico general, establece un modelo territorial identificado por cuatro sistemas básicos determinantes para la ordenación del territorio regional, en la perspectiva de conseguir que sus elementos y estructuras terminen por conformar sistemas, como conjuntos coherentes de relaciones a partir de los que mejorar la integración y la articulación de Andalucía. Estos cuatro sistemas básicos en que sustenta su modelo territorial el POTa, son: el sistema de ciudades; el esquema básico de articulación territorial de Andalucía; los dominios territoriales; las unidades territoriales, generadas a partir de la integración de los anteriores referentes¹¹.

⁷. Sin perjuicio de la aclaración realizada con anterioridad y la ulterior firmeza por la inadmisión a trámite del recurso de casación formulado ante el Tribunal Supremo, frente a la declaración de nulidad fallada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en septiembre de 2017.

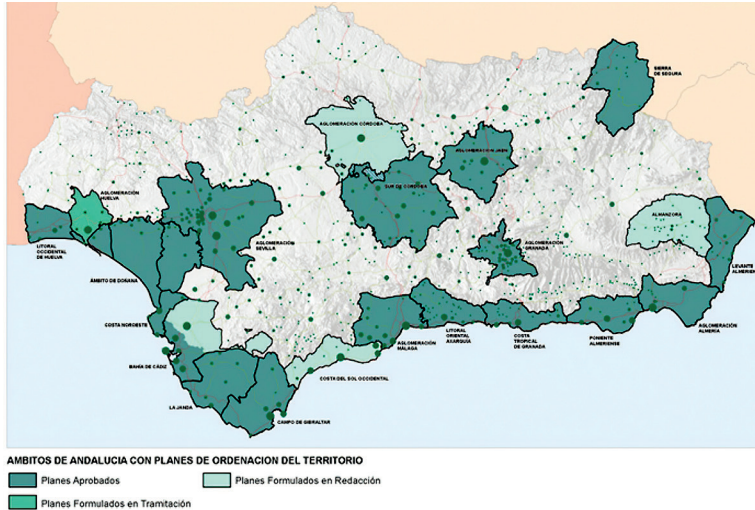
⁸. Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía fueron formuladas en el año 1985 (Decreto 76/1985, de 3 de abril, por el que se autoriza la formulación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. BOJA núm. 45, de 10/05/1985), aunque su aprobación no tuvo lugar hasta el año 1990 (Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (BOJA núm. 40, de 18/05/1990). Vigentes desde el día 19 de mayo de 1990 tras su publicación en el BOJA.

⁹. En relación con las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, vid. BARRAGÁN MUÑOZ, J.L. (1993): "Perspectiva regional de la ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. El caso andaluz". *Revista de Estudios Regionales*, N° 37, págs. 129-138.

¹⁰. Aprobadas definitivamente en fecha 4 de mayo de 1999.

¹¹. Vid. RANDO BURGOS, E. (2019): "Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva". *Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva*, Huelva.

Ámbitos de planificación territorial subregional en Andalucía y estado de desarrollo



Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Junta de Andalucía.

El mapa anterior delimita los ámbitos andaluces dotados con POTS, distinguiendo el estado en el que se encuentran: aprobados, formulados en redacción y formulados en tramitación.

2. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN ANDALUCÍA

La ordenación del territorio, tal y como fue definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, CEOT, aprobada en el seno de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, el 20 de mayo de 1983, en Torremolinos, constituye una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector¹⁴.

¹⁴. Sobre la conceptualización de la ordenación del territorio en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, vid. RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Editorial Iustel, Madrid.

Tal y como adelanta la LOTA, en su exposición de motivos, “La Ordenación del Territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad” para continuar indicando que “Los objetivos específicos de la Ordenación del Territorio, de acuerdo con esta Ley, son la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes”.

En líneas generales, puede decirse que son objetivos de esta función pública, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida de la población, a través del acceso a los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de manera compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales y la utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de usos aceptables para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

La materialización de dichos objetivos se realiza a través de los instrumentos de ordenación territorial, en Andalucía, se distinguen tres:

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, conocido por sus siglas, POTA, que establece la estructura territorial general de la comunidad y es el marco de referencia para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
- El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, PPCLA, cuyo objeto es establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía.
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTS, destinados a la articulación de ámbitos menores que precisen una mejora o reestructuración de su articulación territorial.

Tanto el POTA como los POTS, el primero desde una perspectiva regional y los segundos desde un punto de vista subregional, inciden en la importancia de la adecuada localización e implantación de infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, capaces de centralizar las actividades de los

ámbitos que regulan y de vertebrar adecuadamente el territorio como elementos fundamentales del desarrollo económico de dichas zonas. A tal fin, el artículo 7 de la LOTA, en su apartado 1, inciso d), establece que el POTA contendrá los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y para la localización de actuaciones públicas de fomento del desarrollo económico. En consonancia con lo anterior, el artículo 11, en el apartado 1, incisos b) y c), señala entre el contenido de los POTS, tanto el esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal para el desarrollo de los objetivos propuestos por el plan como la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio.

Los POTS parten del análisis de la situación existente en el territorio de un ámbito concreto mediante el estudio de las características más relevantes del mismo, el estudio de los parámetros poblacionales y económicos, los principales usos del suelo, las infraestructuras existentes, los principales riesgos o el patrimonio, entre otros aspectos. Toda esta información, junto con un diagnóstico de los principales problemas y las previsibles oportunidades del ámbito, se plasma en la denominada Memoria Informativa del POTS, documento preceptivo de este tipo de instrumento de planificación territorial, tal y como establece el artículo 12 de la LOTA. El segundo documento, la Memoria de Ordenación, contiene las bases, estrategias y objetivos que el plan se propone así como las medidas o propuestas para alcanzarlos. El previsible coste de las actuaciones previstas así como la estimación del tiempo de ejecución de las mismas, conforma el contenido principal de la Memoria Económica. Por último, la Normativa constituye el documento con las determinaciones concretas del plan que podrán tener el carácter de norma, directriz o recomendación dependiendo del carácter vinculante o indicativo de las mismas.

La implantación de la planificación territorial en Andalucía¹⁵ es un proceso relativamente reciente en el tiempo. Su inicio tiene lugar a principios del siglo actual mediante la aprobación de diferentes planes de ámbito subregional y un plan de ámbito regional, POTA. Pero a la vez se está ante un proceso complejo pues

¹⁵. Para una perspectiva conjunta de la ordenación del territorio en España, vid. BENABENT F DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla o PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Editorial Marcial Pons, Madrid. También nos hemos referido en nuestro trabajo (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio...* op. cit.

trata de dar cobertura a las ocho provincias, integradas por 778 municipios^{16/17}. No obstante, en este proceso de planificación territorial a nivel subregional, el planificador andaluz, entre otros motivos por la extensión superficial de la comunidad (Andalucía es la segunda comunidad de España en términos superficiales, con 87.599 km²), prioriza tres áreas, que, a su vez, son las que mayores presiones y oportunidades presentan: las zonas costeras, las zonas de interior y las aglomeraciones urbanas.

2.1. Cuestiones previas

El concepto de AAO, pese a su carácter novedoso en la planificación territorial andaluza, presenta ya una dilatada trayectoria y experiencia aunque con diversas acepciones y terminología. Así, en el último tercio del pasado siglo aparecen un conjunto de términos que, relacionados con el desarrollo territorial, tienden a profundizar en procesos de desarrollo local y sus interrelaciones económicas, sociales y políticas, intentando enmarcar los conocimientos económicos, espaciales y el debate territorial: *Pôles de croissance* (Perroux); derecho a la diferencia/producción de espacio (Lefebvre); desfase tecnológico; desarrollo local; desarrollo endógeno; distritos industriales, clusters; desarrollo sostenible; planificación territorial sostenible; competitividad territorial; capital territorial; cohesión territorial; regiones innovadoras, espacios innovadores; accesibilidad; cambio climático; gobernanza multinivel; diversidad territorial...¹⁸, son sólo algunos ejemplos.

Más próximo en el tiempo, el modelo seguido en el denominado “Plan de Áreas de Nueva Centralidad”, elaborado a mitad de los años ochenta con ocasión de los Juegos Olímpicos de Barcelona, para recualificar doce espacios degradados de la ciudad¹⁹, transformándolos en nuevos ámbitos urbanos con capacidad para dar cabida a una alta concentración de grandes equipamientos.

¹⁶. ZOIDO NARANJO, F. (2011): “Ordenación del territorio en Andalucía: reflexión personal”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* (Ejemplar dedicado a: *El estado de la Ordenación del Territorio en España*), Vol. 47, Nº 2, págs. 189-221 (pág. 215).

¹⁷. Conforme a datos proporcionados por el INE, actualizados a fecha 1 de enero de 2019, el número de municipios andaluces asciende a 785.

¹⁸. GRANADOS CABEZAS, V. (2009): “La Ordenación del Territorio en la Unión Europea: dinámicas, tendencias y retos de la integración y la diversidad”. *Curso de Especialista Universitario en Ordenación y Gestión del Territorio*, Universidad del País Vasco, País Vasco.

¹⁹. De gran magnitud, pues los doce espacios en su conjunto sumaban 969,91 hectáreas, lo que supone casi la décima parte de la superficie del término municipal de Barcelona.

2.2. Antecedentes, evolución y tendencia actual

Entre los objetivos que prevén los POTS destaca la ordenación de los usos del suelo y el establecimiento de zonas o áreas sometidas a diversos tipos de restricciones para su ulterior desarrollo o clasificación por el planeamiento municipal, ello debido a diversas razones derivadas fundamentalmente por tratarse de suelos idóneos para la compatibilización de usos en la previsible extensión de zonas urbanas, para la localización de actividades productivas, para la protección y mejora de los recursos ambientales y paisajísticos o por tener una localización próxima a zonas rurales o litorales. Han sido diversas las razones que desde sus comienzos ha llevado a los diversos planes territoriales a preservar determinadas zonas en función de los valores presentes en cada ámbito. Una especial relevancia ha tenido en este proceso la localización de lo que en principio vino a denominarse “zonas estratégicas” o “zonas de reservas”, destinadas a la implantación de actividades productivas fundamentalmente y que tenían por objeto, en los primeros documentos aprobados, la descongestión y reestructuración del espacio llevando a cabo acciones de reparación y mejora del mismo y de potenciación de la implantación de zonas productivas, todo ello, desde la visión supralocal propia de la ordenación del territorio. Si bien, como se ha manifestado, la finalidad era solucionar problemas ya existentes y que en la mayoría de ocasiones eran el resultado de una no demasiado afortunada planificación local. Dicho concepto fue evolucionando a la vez que los propios instrumentos en la comunidad andaluza, fruto de la experiencia y de la sucesiva aprobación de instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional hasta llegar al término AAO, objeto del presente trabajo.

El POTA, en su artículo 31, apartado 3, con carácter de norma y por tanto plenamente vinculante para el resto de Administraciones públicas²⁰, establece que:

“La formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional definirá los objetivos y las condiciones específicas para su desarrollo, de acuerdo con las líneas estratégicas, directrices y recomendaciones del presente Plan orientadas a hacia:

- c) La adecuada localización de equipamientos, servicios y espacios libres, así como suelos para actividades productivas en las áreas de oportunidad”.

Será a partir de la aprobación del POTA, en el año 2006, y, tras las referencias contenidas en el mismo, cuando se instaure en el acervo de la planificación territorial andaluza el término AAO. De esta forma, en los POTS aprobados ese mismo año,

²⁰. Tal y como textualmente recoge el apartado 2 del artículo 21 de la LOTA “Las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables”.

concretamente el POTS de la Costa del Sol Occidental, el POTS del Litoral Occidental de Huelva y el POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, ya se localizan y reservan suelos de los distintos procesos urbanísticos bajo la denominación propiamente dicha de AAO. No obstante, el concepto en sí mismo y la finalidad de lo que se entiende como tal, bien podría entenderse como una evolución y ampliación de lo que se contenía en los primeros documentos aprobados, de ahí la importancia de las antes citadas “zonas estratégicas” como antecedentes inmediato de las actuales AAO. A partir del año 2006, estas áreas tienen objetivos mucho más amplios y una visión más a largo plazo que las anteriores por cuanto se trata de zonas que aún no integradas en el sistema de asentamientos de los POTS, éstos las incorporan al mismo, delimitando para ello ámbitos que tienen por finalidad contribuir a la recualificación territorial y mejorar la organización y estructura interna del ámbito y con el exterior, garantizando, en cualquier caso, con su preservación, su destino a usos de interés supramunicipal, y constituyendo elementos esenciales para el modelo de ordenación pretendido por el plan. Se trata no ya de responder ante una necesidad de carácter inmediato, sino de situar ámbitos que por su localización, proximidad a infraestructuras y comunicaciones, sean capaces de suministrar y dar respuesta, desde una perspectiva territorial y no local, a las necesidades actuales de un ámbito, así como intentar prever las futuras necesidades y preservar esos suelos al objeto de servir de soporte al ámbito.

El propio término ha evolucionado, si bien en los primeros documentos la finalidad de las mismas está relacionada con el desarrollo económico de la zona objeto del plan predominando las denominadas “AAO de contenido productivo”, en los planes ulteriores además del contenido productivo se implantan contenidos turísticos y residenciales, en el primer caso por el importante peso económico que el turismo tiene en Andalucía y en el segundo, por la íntima conexión de la implantación de dicho uso asociada al desarrollo económico.

Si bien en un principio se localizaban en dichos ámbitos actividades estrictamente de carácter productivo y contenido económico, prohibiéndose en ocasiones expresamente la implantación de otros usos²¹, paulatinamente comienzan a

²¹. Así, dos claros ejemplos se encuentran en los POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga y en el POTS del Levante Almeriense. El primero, al regular las directrices para los suelos destinados a actividades productivas, industriales y logísticas, en su artículo 41 apartado 2 expresamente señala que “En estos suelos no se permitirán otros usos que los establecidos en el artículo anterior”, artículo que de manera muy clarificadora establece que debe entenderse por “uso industrial” y por “uso logístico”, remitiéndose para ello a los recogidos en el Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre, de Clasificación Nacional de Actividades Económicas. El segundo POTS indicado, del ámbito del Poniente Almeriense, al regular las áreas de contenido productivo, y en la misma línea que el anterior, indica en sus artículos 40 y 41 que “Los suelos se destinarán fundamentalmente y mayoritariamente a usos industriales, de almacenamiento y logísticos. Podrán asimismo implantarse usos terciarios de apoyo a estas actividades. Se prohíbe la implantación de usos residenciales y turístico-recreativos”.

permitirse, tal es el caso del POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía que al regular las “Zonas de Dinamización Turística”, sin aludir expresamente a la compatibilización en dichas zonas de los usos terciarios con los residenciales, va más allá y directamente se refiere a la edificabilidad para uso residencial, fijando el porcentaje permitido, por lo que no sólo lo permite sino que además incluso concreta el porcentaje que se destinará al citado uso residencial.

Por tanto, la tendencia, como se ha indicado, ha sido, pese a la referencia explícita del artículo 31.1 del POTA a “suelos para actividades productivas”, a la ampliación y diversificación de usos, si bien justificado como medio para facilitar la real y efectiva implantación de los primeros y, primando en cualquier caso, el desarrollo económico del ámbito.

De esta manera, en la actualidad, y como se analiza de manera más pormenorizada en otro apartado, son tres los usos característicos de las AAO: productivo, turístico y residencial, cada uno además con entidad propia, aunque en ocasiones el uso característico de un área se vea complementado con la reserva en la misma para otros usos secundarios²².

2.3. Características

Las notas que caracterizan a las AAO son diversas dependiendo en ocasiones de los propios objetivos del plan que las contenga y de las particularidades presentes en el ámbito que ordene dicho instrumento. No obstante, se pueden resaltar como características más relevantes y comunes las siguientes:

- **Oportunidad del ámbito en que se ubican.** Precisamente, constituye una de las finalidades primordiales de este tipo de instrumento, tanto es así que el propio término contiene el vocablo “oportunidad”. Se trata de zonas relevantes desde un punto de vista territorial, cuya importancia en ocasiones reside en descongestionar zonas saturadas y promover el desarrollo de nuevos lugares en los que formalizar una nueva tipología territorial que sirva de soporte a las primeras y, a su vez, permitan un desarrollo ordenado y el impulso económico de las segundas.

²² Ejemplificativo resulta en este sentido, el POTS del Poniente Almeriense que, en la modificación realizada mediante la Orden de 28 de julio de 2008, introduce dentro de la considerada en el plan inicial como un área destinada a la localización preferente de actividades industriales y terciarias, una “reserva para uso residencial destinada mayoritariamente a vivienda protegida”.

- **Proyectos de escala mayor / intermedia.** Son proyectos de gran escala o escala intermedia que buscan reeconomizar el espacio de un ámbito territorial de forma que contribuyan a una recualificación territorial y una mejora de la organización y estructuración interna y con el exterior.
- **Preservación suelos.** Buscan la preservación de determinados suelos con una localización estratégica para destinarlos a usos de interés supramunicipal.
- **Localización vinculante.** La localización que proponen los POTS son vinculantes para el planeamiento urbanístico. A tal fin, la LOTA expresa en el artículo 23.1, la vinculatoriedad de los POTS para el planeamiento urbanístico general. En el mismo sentido, el apartado 4 del referido precepto legal, señala que las determinaciones de los POTS que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico general.
- **Delimitación indicativa.** Frente a la característica anterior, se deja un margen de maniobra a los municipios puesto que la delimitación concreta de dichas áreas podrá realizarse por los mismos a través de su planeamiento urbanístico, por lo que las delimitaciones en principio establecidas por los POTS, tienen carácter indicativo hasta que el planeamiento urbanístico general o el Proyecto de Actuación delimiten con precisión el suelo afectado que definitivamente conforme el área. Ambos instrumentos podrán ajustar pormenorizadamente la delimitación inicialmente propuesta siempre de manera justificada y con el objetivo de mejorar la ordenación e integración del área en la ordenación general del municipio. Lo que no podrá en ningún caso, es llevar a cabo modificaciones sustanciales o cualquier otra que tenga como consecuencia la imposibilidad de consecución del objetivo definido para dicha AAO.
- **Incorporación al planeamiento municipal.** Los instrumentos de planeamiento urbanístico general, incorporarán las AAO mediante los procedimientos de revisión o modificación de su planeamiento.
- **Ubicación sobre suelos no urbanizables.** En su mayor parte, se localizan sobre suelos clasificados como no urbanizables por el planeamiento urbanístico municipal. La inclusión de dicho suelo en un AAO supone para el municipio que dichos suelos deban ser clasificados como urbanizables y con un uso adecuado al previsto por el POTS.
- **Exención a efectos de cómputo de la limitación de crecimientos urbanos prevista en la norma 45 del POTA.** Íntimamente relacionado con lo anterior, una de las características que más polémica ha tenido es la relativa al hecho de que la clasificación como urbanizable por parte del planeamiento municipal

del suelo incluido en las AAO, no computa a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del POTA^{23/24}.

- **Criterios específicos para la ordenación dotacional de las AAO.** El planeamiento de desarrollo para la ordenación pormenorizada de estas áreas, debe prever en dichas zonas los niveles más altos de dotaciones locales de los previstos en el artículo 17.1.2º) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía²⁵, en lo sucesivo LOUA. Además, suelen establecerse criterios adicionales tales como que la ubicación de las dotaciones se lleve a cabo en localizaciones centrales y abiertas a los principales accesos rodados, la implantación de las infraestructuras necesarias tendentes a la eliminación de los efectos de la contaminación, el favorecimiento de implantación de energías renovables, la incorporación al sistema de espacios libres de las preexistencias

23. Para el logro del modelo de ciudad propugnado por el POTA, en su norma 45.4 establece, con carácter de norma, unos criterios básicos destinados a analizar y evaluar la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en el propio POTA. En su apartado a) señala que “La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”.

24. Vid. VERA JURADO, D.J. (2010): “Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo”. *Revista de Administración Pública*, Nº 181, págs. 407-425.

25. Tal precepto establece un conjunto de determinaciones complementarias sobre ordenación de las áreas urbanas y sectores. En concreto, el inciso 2º del artículo 17.1. de la LOUA, señala que: “En los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, el Plan General de Ordenación Urbanística o el Plan Parcial de Ordenación y, en su caso, los Planes Especiales, deberán cumplir las reglas sustantivas y los estándares de ordenación siguientes:

[...]

2.ª Las reservas para dotaciones, tales como parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, alojamientos transitorios de promoción pública y aparcamientos, deberán localizarse de forma congruente con los criterios establecidos en el apartado E) del artículo 9 y establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector. Asimismo, deben cumplir como mínimo los siguientes estándares:

- a) En suelo con uso característico residencial, entre 30 y 55 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de techo edificable con uso residencial, de los que entre 18 y 21 metros cuadrados de suelo, y nunca menos del diez por ciento de la superficie del sector, deberán destinarse a parques y jardines, y además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.
- b) En suelo con uso característico industrial o terciario, entre el catorce y el veinte por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el diez por ciento a parques y jardines; además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.
- c) En suelo con uso característico turístico, entre el veinticinco y el treinta por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el veinte por ciento del sector a parques y jardines, y además, entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable”.

naturales tales como formaciones arbóreas o arroyos. Igualmente se incide en la importancia de la preeminencia de la peatonalización e intermodalidad del transporte en las mismas.

- **Protección cautelar del suelo afecto al AAO.** Constituye una de las limitaciones más importantes que recogen los diversos POTS respecto de dichos espacios, además se establecen con el carácter de norma y por tanto, constituyen determinaciones de aplicación directa y vinculante para los municipios en que se ubiquen dichos suelos. Tienen como finalidad establecer el mayor grado de protección sobre estos ámbitos y su destino al fin previsto por el plan territorial, así prohíbe expresamente la implantación sobre dicho suelo de edificaciones, construcciones o instalaciones de clase alguna, así como la realización de usos o actividades distintas a las que constituyan la originaria de dichos suelos.

Excepcionalmente, los municipios podrán autorizar la construcción de edificaciones e instalaciones pero únicamente cuando concurren tres presupuestos: que las mismas tengan el carácter de “utilidad pública o interés social”; que el uso al que se destinen dichas construcciones esté entre los comprendidos para las AAO; que resulten autorizables conforme al planeamiento urbanístico general vigente.

- **Declaración de “fuera de ordenación” de las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes.** Con idéntico fin, y con el mismo carácter normativo indicado en el párrafo anterior, se establece como norma general que las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación del POTS en dicho suelo pasarán a tener la consideración de “fuera de ordenación” a efectos urbanísticos²⁶.
- **Duplicidad de formas para la ejecución y gestión.** Los diversos POTS prevén dos mecanismos para llevar a cabo la gestión y ejecución de dichas AAO una vez aprobadas definitivamente por el instrumento de planificación subregional. Resulta especialmente relevante por cuanto pueden intervenir dos Administraciones, la local o la autonómica, en función de la forma en que se lleve a cabo su ejecución. A tal fin, se establece que las AAO, se podrán ejecutar bien a través del planeamiento urbanísticos general, por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la LOUA²⁷, o bien, cuando concurren los presupuestos, a

²⁶. Conforme a la disposición adicional primera de la LOUA, tienen la consideración de situación legal de fuera de ordenación, las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos.

²⁷. Los sistemas de actuación previstos en la LOUA son tres: sistema de expropiación (artículos 114 a 122), sistema de cooperación (artículos 123 a 128) y sistema de compensación (artículos 129 a 138).

través de la “declaración de interés autonómico”, de acuerdo con la regulación que establece la LOTA en sus artículos 38 y 39.

Mención especial merece este apartado que parece tener su finalidad en facilitar los medios para que lo que, en principio, no es más que un proyecto plasmado en un documento, se materialice en una realidad como medio para alcanzar el propio modelo propuesto por el plan. La tramitación para la ejecución de las AAO, podrá así llevarse a cabo bien a través del propio ayuntamiento, debiendo para ello el municipio plasmar en su planeamiento urbanístico general la localización de dichas áreas mediante su revisión, a fin de incorporar dichos suelos conforme a la clasificación y calificación indicadas por el planeamiento territorial y, una vez previstas, se podrán ejecutar conforme a cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la LOUA. La segunda posibilidad, es la tramitación ante la Administración autonómica, en este caso, será preciso que la actuación prevista en el área presente entidad suficiente para obtener la necesaria y previa “declaración de interés autonómico”, que procederá cuando la actuación tenga especial relevancia por su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía. La misma compete al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y requerirá un trámite de previa audiencia al municipio o municipios en que dicha área se localice para lo que deberá presentarse un estudio informativo o anteproyecto que habrá de ser aprobado por la Administración de la Junta de Andalucía y que, una vez aprobado, tendrá los siguientes efectos: la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de expropiación forzosa y derechos necesarios para su ejecución; legitimación para su inmediata ejecución; vinculación de sus determinaciones al planeamiento urbanístico general que deberá necesariamente incorporarlas en la primera innovación urbanística que lleve a cabo; si la ejecución se lleva a cabo por una Administración pública, su construcción y puesta en funcionamiento no quedan sujetas a licencia ni actos de control preventivo municipal.

Además, cuando las actuaciones supongan la implantación de usos productivos, dotaciones u otros análogos, lo que sucede en la mayoría de las AAO, y precisen un desarrollo urbanístico, la Declaración de Interés Autonómico se producirá mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Proyecto de Actuación. Igualmente precisará de un trámite de audiencia previa al municipio o municipios afectados, pero además, en este supuesto, la aprobación del Proyecto de Actuación quedará vinculado a su sometimiento a información pública así como al requerimiento de los informes y dictámenes de los distintos órganos y entidades administrativas gestoras de intereses públicos afectados que resulten preceptivos. Su aprobación, compete a la consejería competente

en materia de ordenación del territorio y urbanismo, actualmente es la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, la que tiene atribuidas las mismas²⁸.

- **Caducidad.** Se trata de una característica incorporada con carácter más reciente, ya que el primer POTS en el que se alude a la “caducidad de las AAO” es en uno de los documentos aprobados en el año 2011, concretamente en el POTS de la Costa Noroeste de Cádiz²⁹. Sin embargo, parece se ha implantado de manera definitiva en la regulación de las mismas, por cuanto los POTS aprobados con posterioridad a dicha fecha ya contienen la expresa previsión de la posibilidad de caducidad de esta figura³⁰. Es una cuestión relevante ya que frente a lo que parecía debía entenderse con carácter indefinido, esto es el desarrollo de las AAO previstas, ahora se limita, ya que se regula con carácter de norma que, para aquellos supuestos que en el plazo de cuatro años desde la aprobación del plan³¹, no se hayan incorporado al planeamiento urbanístico correspondiente, el órgano responsable del desarrollo y seguimiento del POTS queda facultado para, justificadamente y en función del interés general, valorar la conveniencia de suprimir AAO previstas mediante la propuesta de modificación del plan.

2.4. Tipología

Las AAO delimitadas en los distintos POTS, y aun teniendo un denominador común, esto es, el desarrollo económico del ámbito y por tanto el objetivo principal de su previsión es, en todo caso, potenciar el mismo, sin embargo, se han englobado bajo distintas tipologías en función de la actividad principal cuya implantación se

²⁸. Conforme al Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías (BOJA núm. 14, de 22/01/2019). Con anterioridad, las competencias estaban residenciadas en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

²⁹. El artículo 45 de la Normativa del POTS de la Costa Noroeste de Cádiz indica con carácter normativo “El órgano responsable del desarrollo y seguimiento del Plan, justificadamente y en función del interés general, valorará la conveniencia de suprimir las áreas de oportunidad no incorporadas al planeamiento urbanístico en los siguientes cuatro años desde la aprobación del Plan, proponiendo a tal efecto la modificación del mismo”.

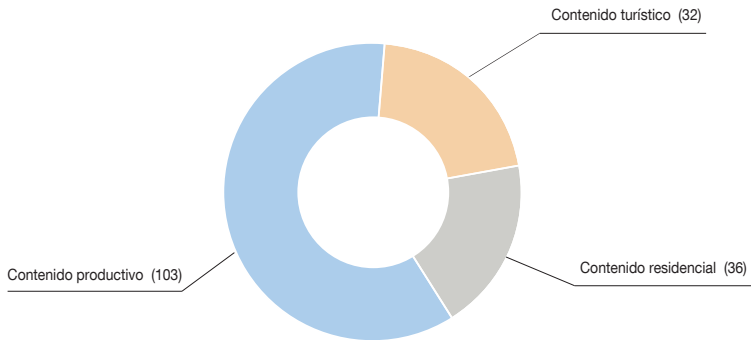
³⁰. Idéntica mención se contiene, por ejemplo, en el artículo 50 de la Normativa del POTS de La Janda (Cádiz).

³¹. Por lo general, los diferentes POTS establecen el referido plazo de cuatro años pero no es una regla fija. A modo de ejemplo, el POTS del Sur de Córdoba lo eleva a cinco años, así el artículo 51 de la Normativa “Caducidad de las áreas de oportunidad” dispone “El órgano responsable del desarrollo y seguimiento del Plan, justificadamente y en función del interés general, valorará la conveniencia de suprimir las Áreas de oportunidad que no hayan sido clasificadas por el planeamiento general en los 5 años siguientes desde la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio, proponiendo a tal efecto la modificación del mismo”.

ha previsto. Aunque cada POTS contiene sus particularidades e incluso emplea distintos términos, al objeto de realizar una clasificación de los tipos de AAO que encontramos en Andalucía, se pueden distinguir tres:

- AAO de carácter productivo.
- AAO de carácter turístico.
- AAO de carácter residencial.

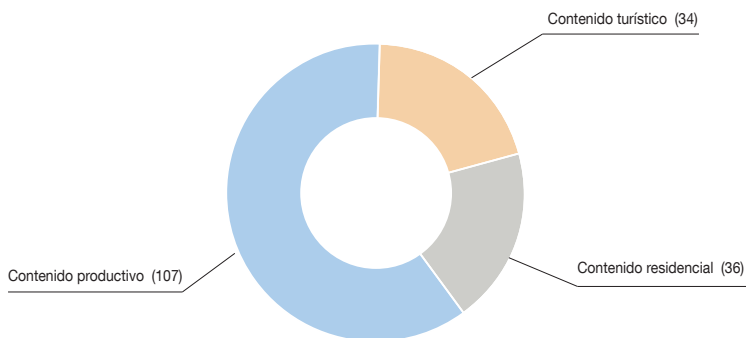
La distribución cuantitativa de los distintos tipos de AAO, como ámbitos territoriales de interés supramunicipal estratégicos para usos residenciales, industriales, turísticos o dotacionales de carácter supramunicipal, ya previstas en la comunidad de Andalucía en los distintos planes aprobados hasta el momento se cuantifican en un total de 171 ámbitos³² (103 de uso productivo-empresarial-logístico, 36 de uso residencial y 32 de uso turístico). La distribución por tipologías queda reflejada en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

³². Excluidas del cómputo las AAO previstas en el POTS Costa del Sol Occidental de Málaga, anulado por el Tribunal Supremo en el año 2015. Este POTS localizaba en su ámbito dieciséis AAO (trece de contenido productivo y tres turístico). Habrá que esperar el nuevo documento que se viene elaborando para este ámbito, para conocer si mantiene las AAO previstas en su predecesor o modifica el criterio en consonancia con el modelo territorial que adopte.

No obstante, a corto/medio plazo, si las previsiones contenidas en la documentación publicada del plan que se encuentran en fase avanzada de tramitación³³, no tiene modificación en relación con las AAO previstas y sus tipologías, tendrá lugar un leve incremento de éstos ámbitos, llegándose a contabilizar un total de 177 AAO (107 de contenido productivo-empresarial-logístico, 36 de contenido residencial y 34 de contenido turístico). La distribución en un futuro próximo será la siguiente:



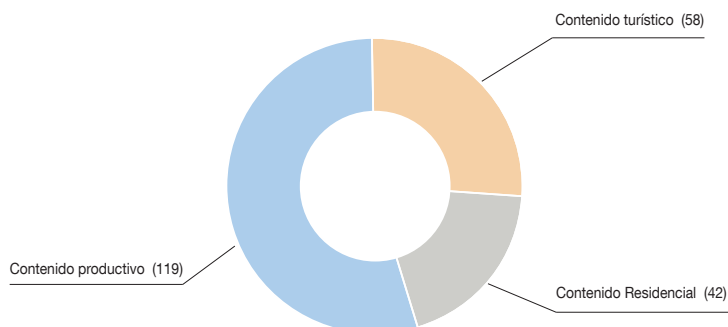
Fuente: Elaboración propia.

La tendencia, como puede observarse de la comparativa de ambos gráficos y de los datos indicados en los párrafos precedentes, es al leve incremento de las áreas de contenido turístico y el mantenimiento de las áreas de contenido residencial, mientras que las áreas productivas siguen siendo las que mayor presencia tienen con una clara tendencia al alza.

Pese a los datos anteriores, que reflejan el presente de las AAO en la comunidad de Andalucía así como el previsible futuro inmediato de las mismas, debe adelantarse lo que será objeto de análisis individualizado en cada uno de los POTS, la paulatina incorporación de AAO en los instrumentos tiene su punto de mayor desarrollo en el período comprendido entre los años 2007 y 2011, observándose a partir de este momento, una clara ralentización en su crecimiento y cambio

³³. POTS de la aglomeración urbana de Huelva.

sustancial en el contenido de las mismas. Si la tendencia hubiese continuado como en el año 2011, momento en el que además se encontraban vigentes las AAO previstas por el POTS Costa del Sol Occidental de Málaga, el incremento de AAO hubiese sido mucho más significativo. En aquel momento y contabilizando los ámbitos previstos en los POTS aprobados y los que preveían los documentos en fase de tramitación avanzada con documentación publicada que, como se tendrá ocasión de señalar, son posteriormente modificados, suprimiendo la mayor parte de las AAO inicialmente previstas y con una clara vocación de incremento de la tipología o carácter productivo en detrimento del carácter turístico y la desaparición de las de contenido residencial, se llegaron a contabilizar un total de 219 AAO (119 de contenido productivo-empresarial-logístico, 42 de contenido residencial y 58 de contenido turístico). La distribución y evolución en el año 2011, era la que se refleja en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

2.4.1. AAO de contenido productivo

Son áreas cuya principal función es la localización e implantación de actividades económicas en general y de empresas en particular. La amplitud del término “productivas” lleva a que bajo el mismo se engloben diversos subtipos, entre los que encontramos: actividades productivas en sentido estricto; actividades industriales; actividades logísticas; actividades comerciales; actividades de ocio; actividades empresariales; actividades terciarias; actividades tecnológicas.

Desde la perspectiva supralocal, propia de la planificación territorial, y desde una visión del territorio en su conjunto más allá de los propios límites territoriales del término municipal, con la reserva de suelos destinados a “áreas de contenido productivo”, se trata de superar el antiguo concepto de “polígono industrial” como espacio tradicionalmente reservado por los distintos planeamientos municipales mediante la calificación de suelo con un uso industrial destinado a servir de localización al tejido productivo y empresarial del término municipal; esto es, se trata de obviar los límites municipales y tener una visión del territorio en su conjunto para, a partir de ahí, localizar áreas de entidad tal y con capacidad para concentrar en un mismo espacio las actividades económicas existentes en la zona así como, potenciar la llegada de nuevas actividades, obviando si dicho suelo pertenece a un municipio o a varios porque la finalidad es potenciar el ámbito del plan en su conjunto e interrelacionarlo con el resto de la Comunidad Autónoma, lo que, por ende, mejorará la actividad productiva y consecuentemente económica del ámbito, redundado positivamente en todos los municipios integrados en el mismo.

En algunos POTS, bajo la tipología genérica de “AAO de contenido productivo”, se han implantado actividades de diversa índole, tal es el caso del POTS de la aglomeración urbana de Málaga que prevé en las mismas la implantación de actividades tecnológicas, logísticas, empresariales y terciarias. En otros, por contra, cada una de estas actividades tiene entidad propia como ocurre en el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla que, al regular los tipos de AAO localizadas, no utiliza en ningún caso el término de “actividades productivas” sino que las clasifica directamente en función del carácter productivo concreto a implantar. En concreto, en su ámbito, de los cinco tipos que distingue, cuatro tienen tal contenido productivo, aunque como se indica, las clasifica atendiendo a diferentes categorías: AAO de carácter tecnológico; AAO de carácter logístico; AAO de carácter empresarial; AAO de carácter terciario.

Esta tipología de AAO presenta como característica fundamental que, además de ser el primer tipo que aparece en la planificación territorial de ámbito subregional en Andalucía, constituyen las de mayor entidad desde un punto de vista cuantitativo. Así, en la actualidad, en los POTS ya aprobados se localizan un total de ciento tres AAO cuyo destino es la implantación de actividades productivas, lo que representa más del 60% sobre el total de los instrumentos vigentes.

A las ciento tres AAO de contenido productivo, previstas e incorporadas en los POTS ya aprobados y vigentes, hay que sumar las que próximamente se incorporen con la aprobación de los distintos planes que se encuentran en

distinta fase de tramitación y elaboración. En concreto, el instrumento que se encuentran en fase final de tramitación, y con documentación ya publicada, el POTS de la aglomeración urbana de Huelva, prevé un total de cuatro AAO de esta categoría (AAO de carácter productivo y científico-tecnológico), con lo que a medio plazo el total de este tipo de AAO pueden ascender a ciento siete en toda Andalucía, cifra aún temporal por cuanto quedan cuatro POTS más en fase de elaboración, de los que por razones temporales aún no hay documentación publicada. En cualquier caso, de continuar la tendencia actual es previsible que se incorporen nuevas AAO de contenido productivo, lo que incrementará la significancia de esta categoría en el conjunto autonómico.

POTS	AAO Productiva	Denominación
POTS Poniente Almeriense	9	Suelos estratégicos de carácter terciario/industrial
POTS Litoral Occidental de Huelva	1	AAO uso y actividades productivas
POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía	3	AAO de actividades comerciales y de ocio
POTS Levante de Almería	4	AAO de actividades productivas
POTS aglomeración urbana de Sevilla	47	AAO de carácter empresarial, carácter logístico, carácter tecnológico y carácter terciario
POTS aglomeración urbana de Málaga	10	AAO de contenido productivo
POTS Costa Noroeste de Cádiz	1	AAO de actividades productivas y de servicios al transporte
POTS La Janda (Cádiz)	6	AAO de carácter productivo
POTS aglomeración urbana de Almería	4	AAO de carácter productivo y logístico
POTS del Campo de Gibraltar (Cádiz)	3	Área estratégica de carácter industrial
POTS de la Costa Tropical de Granada	3	AAO de carácter industrial, terciario, comercial, deportivo, hotelero y almacenaje
POTS del Sur de Córdoba	8	AAO de carácter industrial, logístico, comercial, de ocio, servicios e investigación
POTS de la aglomeración urbana de Jaén	4	Suelos estratégicos de carácter industrial y logístico
Total	103	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en los diferentes POTS.

2.4.2. AAO de contenido turístico

La base económica de Andalucía depende en gran parte del turismo. La actividad turística es fuente de riqueza tanto en las consolidadas zonas litorales como en las emergentes zonas interiores de la comunidad. Las especiales características presentes en Andalucía desde múltiples puntos de vista, tanto climáticas, culturales, patrimoniales o sociales, hacen de la misma un destino turístico de primer orden tanto a nivel nacional como internacional. A los tradicionales turistas de “sol y playa”, se han sumado en los últimos tiempos un turismo de “interior” y un turismo “cultural” principalmente, a la vez que se han desarrollado un conjunto de segmentos turísticos que paulatinamente se han ido implantando como referentes. En este sentido, destacan³⁴: turismo de sol y playa; turismo cultural urbano; turismo rural y de naturaleza; turismo de golf; turismo de reuniones; turismo de salud y belleza; turismo social; turismo náutico; turismo idiomático; turismo deportivo y de aventura; turismo de cruceros; turismo gastronómico³⁵.

Todo ello unido al hecho de que cada vez es mayor la competencia y la deslocalización turística, así como la presencia de un turista más exigente y que requiere servicios más cualificados y diversificados, hace necesario la recualificación y reestructuración de dicho sector. La aportación que desde una función pública como la ordenación del territorio debe hacerse en tal sentido resulta fundamental para potenciar y mejorar los recursos vinculados al turismo. Uno de los mecanismos que en esta línea se ha desarrollado, ha sido la delimitación de las llamadas “AAO turísticas”, como espacios en los que prever actuaciones tendentes a la adaptación de los nuevos requerimientos de los turistas en los ámbitos que podríamos denominar “turísticos por excelencia”, así como generar y aprovechar las oportunidades presentes en el territorio para crear nuevos enclaves que desarrollen potenciales ajenos a dicho proceso y que a la vez, sirvan de soporte y complemento de los primeros en zonas que podrían denominarse “turísticas emergentes”.

³⁴. Datos extraídos del Estudio de Prospectiva “Demanda Turística en Andalucía y sus implicaciones en el Sector Turismo”, realizado por la Fundación OPTI para la Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, (pág. 14).

³⁵. Sobre la planificación territorial en Andalucía y su interrelación con el turismo y la planificación turística, vid. RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2013): “Globalización y calidad turística: la respuesta de la Unión Europea y su inclusión en la planificación territorial y turística española”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 24, págs. 373-410. Para una perspectiva más amplia de las interrelaciones entre turismo y ordenación del territorio, desde el planteamiento del turismo como actividad apta para contribuir al desarrollo sostenible y en la que la planificación territorial se instituye en el medio o mecanismo para alcanzar tal fin, vid. BOUAZZA ARINO, O. y BASSOLS COMA, M. (2007): *Planificación turística autonómica*. Editorial Reus, Madrid. De interés sobre el particular desde la perspectiva de la ordenación territorial y urbanística y su incidencia en los ámbitos turísticos, la obra de SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2ª edición.

El primer POTS que recoge el concepto propiamente dicho de “AAO turística” es el POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, concretamente bajo la denominación de “zonas de dinamización turística”. A partir de 2006, año de aprobación de dicho plan, los sucesivos POTS aprobados han ido incorporando dicha figura en sus respectivos ámbitos de actuación.

La implantación de áreas con destino a la “dinamización turística”, término prácticamente acuñado en la totalidad de los planes, de los distintos ámbitos que regulan los planes subregionales, parece mostrar una dinámica decreciente en los últimos años. Así frente a las veintidós áreas previstas hasta el año 2011 y la tendencia creciente que mostraba esta categoría al concluir la cuarta generación de planes, por contra en el último lustro, y coincidiendo con la aprobación de los POTS incluidos en la quinta generación, sólo se han incluido trece áreas más, localizadas en tres POTS, los de la Costa Noroeste de Cádiz, La Janda y el Campo de Gibraltar, por contra, los cuatro últimos instrumentos aprobados omiten la inclusión de esta categoría³⁶. Próximamente, y de mantenerse la previsión contenida en la documentación sometida a información pública en el POTS que se encuentra en su fase final de tramitación, el POTS de la aglomeración urbana de Huelva, se incorporaran 2 más a las ya previstas, por lo que la cifra provisional podría alcanzar treinta y cuatro AAO de contenido turístico en la comunidad de Andalucía³⁷.

POTS	AAO Turística	Denominación
POTS Poniente Almeriense	4	Actuaciones sobre suelos turísticos
POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía	6	Dinamización turística
POTS Levante de Almería	3	Áreas de reserva residencial y turística
POTS aglomeración urbana de Málaga	6	Dinamización turística del interior de la aglomeración.
POTS Costa Noroeste de Cádiz	2	Dinamización turística
POTS La Janda (Cádiz)	7	Dinamización turística
POTS del Campo de Gibraltar (Cádiz)	4	Áreas de activación territorial
Total	32	

Fuente: Elaboración propia.

³⁶. Los POTS de la aglomeración urbana de Almería, Costa Tropical de Granada, Sur de Córdoba y aglomeración urbana de Jaén, no contienen previsión de AAO de carácter turístico.

³⁷. Excluidas del cómputo, las AAO de esta tipología previstas en el POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga, sí contabilizadas en la cifra señalada para el año 2011, momento en que el plan se encontraba vigente.

2.4.3. AAO de contenido residencial

La aparición de este tipo de AAO es relativamente reciente, si bien en un primer momento empezó a contemplarse la posibilidad de implantar usos residenciales sobre áreas con uso característico productivo, con el paso del tiempo se han conformado con sustantividad propia, en principio relacionadas con las futuras economías de aglomeración que generarían la puesta en marcha de los espacios productivos, más tarde (el ejemplo más evidente lo constituye el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla) debido a las negociaciones con los ayuntamientos para evitar el impacto de la norma 45 del POTA, ante la dificultad de culminar su estrategia de ciudad a través de la adaptación de los planes al requisito temporal de la LOUA. En los años siguientes, al disminuir las presiones inmobiliarias, se observa su tendencia a la baja, tal y como se contempla en los gráficos anteriores en los que se compara la tendencia de las tipologías de las AAO. No obstante, en la actualidad constituye un tipo autónomo dentro de la categorización de estos ámbitos territoriales.

La finalidad de las mismas es acoger una tipología residencial cualificada y próxima a los nuevos centros productivos, este hecho justifica la aparición y necesidad de las mismas, la proximidad en la localización entre los centros de residencia y los centros de trabajo, como medio para el desarrollo de ámbitos potenciales desde un punto de vista económico mediante su especialización productiva pero, fundamentalmente, para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Se trata, además, de promover una ordenación donde la cualificación de dotaciones e infraestructuras junto con la diversidad tipológica de las edificaciones acordes con las demandas sociales reales, conformen dichas zonas como ámbitos altamente cualificados para dar cabida a las nuevas y pujantes demandas sociales.

Dichas áreas presentan a su vez dos características fundamentales, por un lado, al constituir instrumentos tendentes a la satisfacción de la demanda supramunicipal de viviendas y por otro, el destino preferente a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

El primer POTS en el que aparece esta categoría es el del ámbito del Levante Almeriense, si bien con carácter mixto ya que denomina un conjunto de “áreas turístico-residenciales”, pasando a tener sustantividad propia en el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla que, de manera significativa, recoge veintidós áreas con contenido residencial. La orientación actual parece apuntar a la completa desaparición de esta tipología de AAO, como lo muestra

la tendencia seguida por los planes incluidos en la quinta generación. De esta forma, si en el año 2011 se localizaban un total de treinta AAO de contenido residencial en la comunidad de Andalucía, los últimos planes aprobados e integrados en la denominada quinta generación, únicamente añaden a aquéllas un total de seis más y localizadas exclusivamente en los dos primeros instrumentos aprobados en esta generación, el POTS de la Costa Noroeste de Cádiz y el POTS de La Janda. Los restantes instrumentos no prevén esta categoría y tampoco se contempla en el POTS en fase final de tramitación, el de la aglomeración urbana de Huelva.

POTS	AAO Residencial	Denominación
POTS Poniente Almeriense	1	Reserva de suelo para uso residencial destinada a vivienda protegida
POTS aglomeración urbana Sevilla	22	AAO carácter residencial
POTS aglomeración urbana Málaga	7	AAO de contenido residencial
POTS Costa Noroeste de Cádiz	1	AAO para uso residencial
POTS La Janda (Cádiz)	5	AAO de carácter residencial
Total	36	

Fuente: Elaboración propia.

2.5. Aproximación conceptual

A partir del análisis efectuado en el presente capítulo y conocidos principales elementos y caracteres que definen esta figura, pero a la vez entendido como medio para proseguir avanzando en su concreción, se entiende preciso tratar de concretar la figura de las AAO, lo que pasa en primer lugar por fijar una aproximación o posible concepto de la misma. De esta forma, se propone como concepto de AAO el siguiente:

Ámbitos que se incorporan al sistema de asentamientos con la finalidad de contribuir a la recualificación territorial y mejorar la estructuración interna del ámbito del Plan y su relación con el exterior, garantizando la dedicación de dichos suelos a usos de interés supramunicipal.

3. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL DE ANDALUCÍA

La determinación de zonas o áreas específicas por parte de los POTS en Andalucía, con la finalidad de integrar y equilibrar mediante un conjunto de intervenciones tendentes a la consecución del modelo de ordenación propuesto por el plan constituye, como ya se ha puesto de manifiesto, uno de los objetivos fundamentales de la planificación territorial. El territorio objeto del ámbito de dicho instrumento de planificación ha constituido una tarea propia, desde sus inicios, de la planificación territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En tal sentido, y como expresamente atribuye la LOTA en su artículo 11 al establecer que los POTS tendrán entre su contenido, el esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos, así como la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio.

No se trata por tanto, de un elemento nuevo puesto que, aunque con diferentes términos, en todos los POTS aprobados en Andalucía se encuentran en mayor o menor medida objetivos tendentes a tal fin, no menos cierto resulta que la evolución del concepto ha ido ampliándose con el transcurso del tiempo tal y como lo han hecho los objetivos de los propios instrumentos.

En este punto, es importante indicar que la evolución y contenido del término ha evolucionado conforme lo han hecho los criterios y objetivos de la propia planificación territorial a nivel de la Comunidad Autónoma³⁸. En la evolución de los POTS se encuentran diferentes etapas, o “generaciones de planes”, que se diferencian no sólo por la cuestión temporal, esto es la fecha de su redacción, tramitación y ulterior aprobación, sino fundamentalmente por los “conceptos” o el “énfasis” que en los mismos se trata.

Para analizar la regulación que los distintos instrumentos de los ámbitos subregionales contienen respecto a la delimitación de las mencionadas áreas y la evolución de su implantación, así como el contenido concreto respecto de las mismas en cada uno de los instrumentos de planificación territorial subregional,

³⁸. Como destaca de manera significativa GRANADOS “desde sus orígenes, las políticas sobre ordenación del territorio han mantenido un dilema permanente: definir solamente los sistemas de articulación territorial relacionados con el sistema de asentamientos urbanos y los sistemas de protección y actuar sobre ellos o intervenir también a través de políticas y actuaciones directas incluidas en las estrategias de desarrollo económico”. GRANADOS CABEZAS, V. (2011): “Territorio, vertebración económica y sostenibilidad”. *Claves - Reflexiones socio laborales de la UGT Andalucía*. UGT Andalucía, págs.34-37.

se van a distinguir cinco generaciones aunque es preciso incidir en que el concepto no aparece como tal hasta el grupo integrado por los planes que conforman la “tercera generación” y se consolida en los que constituyen la llamada “cuarta generación”, por lo que el análisis de los primeros instrumentos, englobados bajo lo que se ha denominado primera y segunda generación, se realiza al objeto de llevar a cabo un análisis integral de todos los instrumentos vigentes y tratar de analizar los antecedentes a través de figuras semejantes previstas en estos primeros instrumentos aprobados y que representan su antecedente inmediato.

El análisis se va a efectuar conforme al siguiente esquema:

PRIMERA GENERACIÓN DE POTS:

- POTS de la aglomeración urbana de Granada.
- POTS del Poniente de Almería.
- POTS de la Sierra de Segura (Jaén).
- POTS de la Bahía de Cádiz.

SEGUNDA GENERACIÓN DE POTS:

- POTS del ámbito de Doñana.

TERCERA GENERACIÓN DE POTS:

- POTS de la Costa de Sol Occidental (Málaga).
- POTS del Litoral Occidental de Huelva.
- POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (Málaga).

CUARTA GENERACIÓN DE POTS:

- POTS del Levante de Almería.
- POTS de la aglomeración urbana de Sevilla.
- POTS de la aglomeración urbana de Málaga.

QUINTA GENERACIÓN DE POTS:

- POTS de la Costa Noroeste de Cádiz.
- POTS de la Janda (Cádiz).
- POTS de la aglomeración urbana de Almería.
- POTS del Campo de Gibraltar (Cádiz).
- POTS de la Costa Tropical (Granada).
- POTS del Sur de Córdoba.
- POTS de la aglomeración urbana de Jaén.

3.1. Primera generación POTS en Andalucía

En los denominados POTS de “primera generación”, el énfasis se encuentra en la denominada “articulación territorial” de los ámbitos definidos en los mismos. Constituyen los primeros documentos aprobados en la comunidad andaluza en el período comprendido entre los años 1999 y 2004. No obstante, y sin hacer referencia a un término concreto, encontramos unas primeras líneas cuya evolución en el tiempo nos llevarán a lo que en la actualidad definimos con el término ya acuñado de “área de oportunidad”.

3.1.1. POTS de la aglomeración urbana de Granada

Se trata del primer instrumento de planificación territorial de ámbito subregional aprobado en la comunidad de Andalucía, conforme a las determinaciones de la LOTA. Este POTS fue aprobado en el año 1999³⁹, si bien el vigente documento contiene las modificaciones introducidas en el año 2004⁴⁰.

Si bien el objetivo primordial de dicho POTS lo constituye la vertebración y articulación territorial del ámbito que comprende⁴¹, sí contiene como elemento estructurador a tal fin lo que denomina “áreas estratégicas”. En su documento de “Bases, objetivos y estrategias”, entre las cinco bases del plan, la tercera tiene por objeto “promover la ordenación coordinada de los núcleos urbanos” indicando a continuación un conjunto de objetivos para su efectividad, entre ellos,

³⁹. Procedimiento de elaboración del POTS de la aglomeración urbana de Granada:

- Acuerdo de 24 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada (BOJA núm. 98, de 30/06/1994).
- Decreto 250/1998, de 10 de diciembre, por el que se aprueban las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada y se modifica parcialmente el Acuerdo de 24 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula dicho Plan (BOJA núm. 04, de 09/01/1999).
- Información pública, junio 1999.
- Aprobado por Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada (BOJA núm. 37, de 28/03/2000).
- Entrada en vigor el 29 de marzo de 2000, conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda del Decreto 244/1999.

⁴⁰. Resolución de 16 de diciembre de 2004, sobre la modificación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada, aprobado mediante Decreto 244/1999, de 27 de diciembre (BOJA núm. 06, de 11/01/2005). Como particularidad, indicar que este POTS junto con el POTS del Poniente de Almería, el POTS del Litoral Occidental de Huelva y el POTS del Levante de Almería, son los únicos instrumentos que hasta la fecha, cuentan con modificación aprobada.

⁴¹. El ámbito del POTS lo conforman los siguientes términos municipales: Albolote, Alfajar, Alhendín, Armilla, Atarfe, Cájar, Cenes de la Vega, Cijuela, Cúllar Vega, Chauchina, Churriana de la Vega, Dílar, Fuente Vaqueros, Gójar, Granada, Güevéjar, Huétor Vega, Jun, Láchar, Las Gabias, La Zubia, Maracena, Monachil, Ogijares, Otura, Peligros, Pinos Genil, Pinos Puente, Pulianas, Santa Fe, Vegas del Genil y Víznar.

“establecer la ordenación general de las áreas estratégicas”, que justifica en su capacidad reestructuradora o con capacidad de soporte para actividades singulares. Con tal intención, el POTS vertebrará la localización de dichas zonas más desde una perspectiva de reequilibrio de la situación existente en el ámbito del plan que desde un intento de prever nuevas áreas y preservarlas para la localización e implantación de actividades productivas, turísticas o residenciales, por ello la justificación de dicho objetivo lo fundamenta en tres aspectos: señalar las áreas de interés estratégico para la aglomeración por su capacidad reestructuradora o para servir de soporte a actividades singulares; establecer unas bases de ordenación global que garanticen el cumplimiento de los objetivos propuestos para cada área; dictar normas vinculantes para el planeamiento municipal que impidan el proceso de urbanización, hasta que no se garantice el logro de los objetivos.

Someramente el documento de “bases”, señala **cuatro zonas estratégicas**:

1. **Localización:** al norte de la aglomeración urbana de la ciudad de Granada, concretamente entre los municipios de Albolote, Atarfe y Maracena.

Actividades principales: productivas, infraestructuras o equipamientos municipales.

Principal oportunidad: el adecuado emplazamiento en el umbral de acceso principal de la aglomeración (A-92, CN-323, CN 432 y ferrocarril).

2. **Localización:** curso bajo del río Dílar, entre los núcleos de Churriana, Gabia la Grande y Cúllar Vega.

Actividades principales: servicios descentralizados de la aglomeración.

3. **Localización:** aeródromo, ocupa terrenos de varios municipios al oeste del río Dílar.

Principal oportunidad: constituir un espacio de gran extensión que debe ser objeto de preservación al objeto de un posible establecimiento en el mismo de equipamientos u otros usos de nivel subregional que requieran gran extensión. Se trata por tanto, de garantizar el mantenimiento de dicha área y preservarla de las posibles decisiones urbanísticas que sobre dicho territorio podrían adoptarse por parte de los distintos municipios afectados.

4. **Localización:** conexión de los dos grandes ejes viarios de la aglomeración: Circunvalación (CN-323) y la Ronda Sur.

Actividad principal: Campus de Salud.

Principal oportunidad: zona especialmente dinámica, tensionada, en plena expansión donde compiten usos comerciales y residenciales con dotacionales.

La Normativa del POTS de la aglomeración urbana de Granada, regula dichas zonas dentro de las denominadas “zonas sometidas a vinculación de usos”, distinguiendo entre:

Zonas vinculadas a actividades productivas. Entre las que recoge aquellos suelos que, pese a no estar calificados por el planeamiento municipal con un uso industrial, se consideran que por su posición respecto a la estructura de articulación territorial deben destinarse a usos relacionados con las actividades productivas. Al respecto, entre las vinculaciones que el POTS establece respecto de los planeamientos municipales, se pueden destacar las siguientes:

- La obligación de calificar los suelos incluidos en dichas zonas por el planeamiento municipal a tal fin, aunque dependiendo de la zona, el POTS determina, en algunos casos, que la misma se lleva a cabo en la primera revisión del planeamiento que realice el municipio, tal es el caso de la zona prevista para el “Campus de Salud”, y en otros permite que se dilate en sucesivas revisiones en función de las estrategias de los propios planeamientos municipales.
- Aunque genéricamente se engloben bajo el término de “actividades productivas”, la pormenorización que realiza la Normativa del POTS permite usos tan diversos como los destinados a almacenaje, distribución, talleres, comerciales y, en general, cualquier tipo de actividad económica, así como aquellos destinados a “actividades administrativas y de oficinas”. Dicha permisividad amplía el inicial concepto que parece restringir la vinculación de dichas zonas a actividades meramente productivas para incluir actividades comerciales o terciarias, que resultarían perfectamente compatibles.
- Posibilidad de implantación de usos residenciales en dichas zonas, en diferentes porcentajes desde un 10% en las zonas destinadas a actividades productivas hasta el 60% de la superficie en los destinados a actividades administrativas y de oficinas.

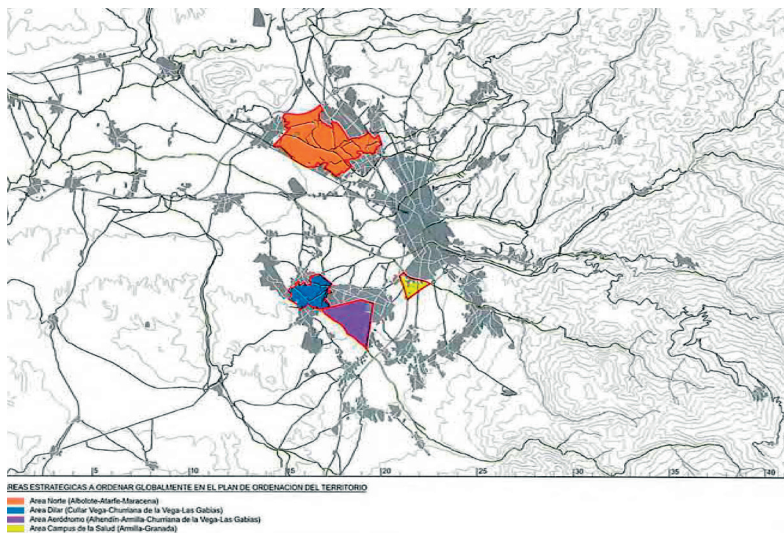
Zonas de ordenación concertada. Definidas por la Normativa del POTS⁴² y cuya principal diferenciación parece encontrarse en el hecho de localizarse en suelos pertenecientes a diversos municipios y que por ello parece entender el plan que precisan se establezca mecanismos adicionales que permitan su ejecución. A tal

⁴². Artículo 4.24 de la Normativa del POTS de la aglomeración urbana de Granada que textualmente establece que “El presente Plan delimita como zonas de ordenación concertada a determinadas áreas no incluidas en el sistema de asentamientos, que por su entidad y posición relativa respecto a la estructura de articulación territorial definida, tienen carácter estratégico para la aglomeración urbana y que pese a tratarse de unidades territoriales, a efectos de su ordenación urbanística, se encuentran divididas administrativamente entre varios Municipios, por lo que resulta imprescindible establecer los instrumentos de concertación que garanticen la coherencia y validez de su ordenación”.

fin, la figura urbanística que se propone desde el POTS es la del Plan Especial, ello resulta coherente si se tiene en cuenta que la fecha de entrada en vigor del documento es el año 2000 y por tanto aún no estaba vigente la actual LOUA, que prevé como instrumento de planificación general para áreas concretas integradas en terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, la figura de los Planes de Ordenación Intermunicipal, para sucesivas menciones POI. Destaca en estas zonas, la posibilidad de implantación de usos tan diversos como actividades productivas y de servicios, terciarias, residenciales o dotacionales junto con el hecho de la previsión de que su gestión, ejecución y conservación se pueda llevar a cabo mediante la constitución de entidades locales territoriales, consorcios urbanísticos o sociedades mercantiles.

El POTS hace un especial énfasis en clarificar todos los condicionantes que pudieran impedir la ejecución efectiva de dichas zonas ante lo que parece entender como un problema: el hecho de su implantación en suelos pertenecientes a diversos términos municipales. Esta cuestión parece lógica si se tiene en cuenta que se trata del primer instrumento de planificación territorial aprobado en Andalucía y por tanto, aún no estaba arraigado el concepto de “ámbitos supramunicipales”, propio por otra parte de la ordenación del territorio, y más que superado en los posteriores documentos aprobados.

Áreas estratégicas. POTS de la aglomeración urbana de Granada



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.

3.1.2. POTS del Poniente de Almería

El POTS del Poniente de Almería^{43/44}, no recoge en sí mismo el concepto actual de AAO, sin embargo, sí que resulta un documento que supone un avance respecto del mismo por cuanto es consciente de la necesidad de preservar suelo para la ulterior implantación de actividades económicas de carácter supralocal. En consonancia con lo anterior, este POTS⁴⁵, en su Memoria de Ordenación, entre los objetivos que se propone, destacan dos:

- **Establecer reservas sobre los suelos estratégicos para actividades industriales y terciarias.** El propósito de dichas reservas de suelo es preservar los mismos de usos y actividades no acordes con un desarrollo armónico del área del plan con la finalidad, por un lado, de delimitar dichos espacios y por otro, de instar al planeamiento urbanístico para que otorgue a dichas áreas la clasificación y calificación adecuadas. En relación a los mismos, el documento los clasifica atendiendo a su uso principal, así distingue:
 - **Suelos estratégicos de carácter terciario/industrial:** Adra-Puente del Río-La Curva; El Ejido-Santa María del Águila; Eje El Ejido-Costa⁴⁶; Eje Roquetas de Mar-El Parador; Nudo de Roquetas de Mar; La Mojenera; Balanegra; Berja; Parque de Innovación empresarial de Vícar⁴⁷.

^{43.} Procedimiento de elaboración del POTS del Poniente de Almería:

- Decreto 6/1996, de 9 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente de la provincia de Almería y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 17, de 03/02/1996).
- Decreto 20/1998, de 3 de febrero, por el que se modifica el Decreto 6/1996, de 9 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente de la provincia de Almería, en lo referente a su ámbito (BOJA núm. 24, de 03/03/1998).
- Acuerdo de la Comisión de Redacción, en sesión de 15 de febrero de 2000, para inicio de la tramitación.
- Resolución de 22 de mayo de 2000, de la Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, sobre información pública.
- Aprobado por Decreto 222/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 119, de 10/10/2002).
- Entrada en vigor el 11 de octubre de 2002, conforme a lo dispuesto en la disposición final tercera del Decreto 222/2002.

^{44.} Formulada su modificación por la Orden de 7 de noviembre, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por la que se acuerda la formulación de la modificación del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense (BOJA núm. 226, de 16/11/2007). Mediante Orden de 28 de julio de 2008, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, se aprueba la modificación del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense (BOJA núm. 160, de 12/08/2008).

^{45.} El ámbito del POTS del Poniente de Almería lo integran los municipios de Adra, Balanegra, Berja, Dalías, El Ejido, Enix, Felix, La Mojenera, Roquetas de Mar y Vícar.

^{46.} Anteriormente denominado “Vial Intermedio” en el documento originario del POTS del Poniente Almeriense. La nueva denominación procede de la ampliación de dicha área que pasa a denominarse “Eje El Ejido-Costa”, tras la modificación del POTS mediante la Orden de 28 de julio de 2008.

^{47.} Constituye una nueva área estratégica que se suma a las ocho preexistentes, introducida tras la modificación del POTS.

– **Suelos estratégicos de carácter industrial:** El Eje La Redonda-El Corsario.

- **Actuaciones sobre suelos turísticos.** El documento, pese a que parte de la existencia de un fuerte desarrollo turístico en la comarca del Poniente Almeriense en los últimos años y una elevada densidad de edificación turística, en su mayor parte localizadas en el frente litoral, distingue entre lo que denomina “sectores de usos turísticos consolidados” y “suelos con carácter estratégico para uso turístico”, estos últimos con capacidad para la implantación de nuevos usos turísticos en el frente litoral, a cuyo fin distingue cuatro: Sector de las Salinas de San Rafael-Aguadulce (Roquetas); Sector Roquetas de Mar; Sector Guardias Viejas; Sector Interior de la Ensenada de San Miguel⁴⁸.

La parte Normativa del POTS del Poniente Almeriense establece un conjunto de determinaciones sobre dichos suelos, con carácter de directrices, entre las que destacan, en relación con las actividades terciarias e industriales reguladas en su artículo 68, dos cuestiones, por un lado, la no incompatibilidad de los usos terciarios-industriales con los usos residenciales y por otro, la previsión relativa a que el planeamiento urbanístico municipal proceda a la ordenación de los nuevos suelos terciarios-industriales estableciendo restricciones de uso de carácter cautelar para preservar estos suelos hasta su desarrollo por el planeamiento general o especial.

En relación con las determinaciones relativas a los suelos turísticos, se contienen igualmente con carácter de directriz en el artículo 73, que prevé que el planeamiento urbanístico incorpore los suelos con uso residencial-turístico con una reserva para uso hotelero mínima de un 20% de la edificabilidad global del área.

Las modificaciones operadas en la parte Normativa del POTS, aprobadas por la Orden de 28 de julio de 2008 de modificación del POTS del Poniente Almeriense, introducen importantes novedades respecto a la regulación de dichos ámbitos en consonancia con otros planes de ámbito subregional aprobados en dicha época y que más adelante se analizarán, entre las mismas son de destacar:

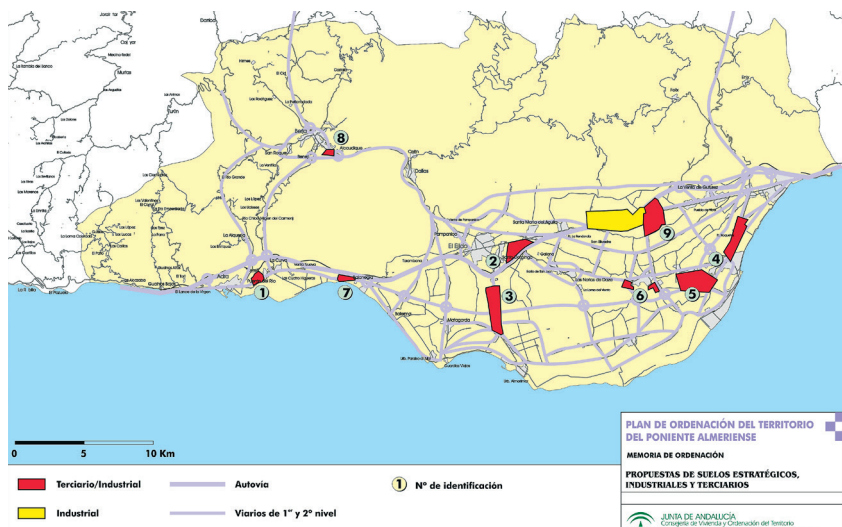
- La clasificación como urbanizable de los suelos estratégicos terciarios-industriales así como de los suelos turísticos no computan a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del POT.

⁴⁸. Nueva zona de “oportunidad para el desarrollo de la actividad turística”, incorporada por la modificación del Plan, con la finalidad de contribuir a diversificar los usos productivos del Poniente en el ámbito interior de la Ensenada de San Miguel, como ampliación del área turística y residencial existente.

- Las delimitaciones contenidas en los planos de ordenación tienen carácter indicativo hasta que se produzca la delimitación definitiva por el planeamiento urbanístico general.

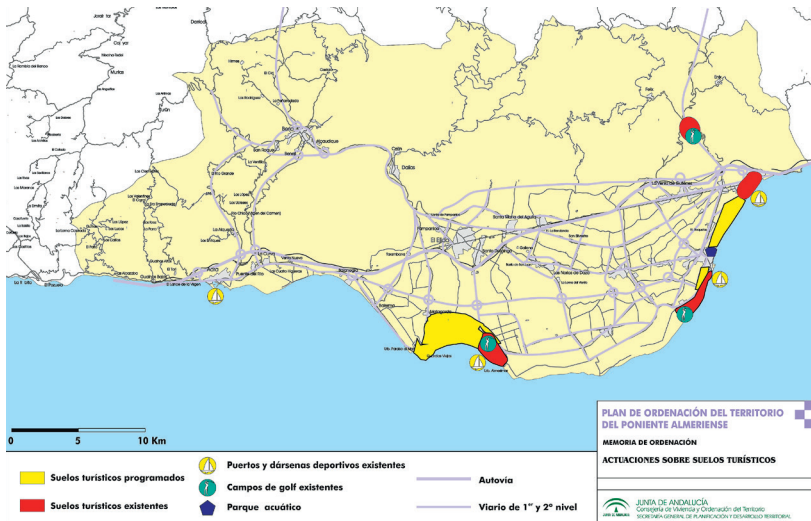
Por último destacar, que pese a que inicialmente este POTS no contiene propiamente el término AAO, aunque sí materializa dicho concepto bajo lo que denomina “reservas de suelos estratégicos” y así delimita un conjunto de zonas con carácter productivo y turístico, tal y como han sido reseñados, sin embargo, en la modificación operada en dicho documento en el año 2008 sí que incorpora dicho término y califica a las anteriores bajo dicha denominación. A tal fin, en el apartado denominado “justificación y alcance de la modificación”, si bien mantiene vigentes los objetivos y el modelo territorial iniciales, justifica la necesidad de modificación del mismo en base a que algunas de las propuestas contenidas en el POTS inicialmente aprobado precisaban de una actualización a fin de apoyar el desarrollo y la diversificación productiva del ámbito así como dar respuesta a demandas que exceden del ámbito propiamente municipal, por ello amplía e incorpora nuevas “áreas de oportunidad estratégicas”, tal y como pasa a denominarlas, que se suman a las ya establecidas y que se han identificado en los párrafos anteriores.

Localización de suelos estratégicos de carácter terciario/industrial. POTS del Poniente de Almería



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de Almería.

Localización de actuaciones sobre suelos turísticos. POTS del Poniente de Almería



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de Almería.

3.1.3. POTS de la Sierra de Segura (Jaén)

El POTS de la Sierra de Segura⁴⁹, en la provincia de Jaén, tiene como función principal la articulación territorial del ámbito que lo conforma⁵⁰, así como la articulación territorial y funcional de su territorio junto al fortalecimiento del mismo.

49. Procedimiento de elaboración del POTS Sierra de Segura (Jaén):

- Decreto 5/1996, de 9 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca de la Sierra de Segura y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 17, de 03/02/1996).
- Acuerdo de la Comisión de Redacción, en sesión de 26 de junio de 2001, por el que se inicia su tramitación.
- Resolución de 10 de julio de 2001, de la Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por la que se somete a información pública.
- Aprobado mediante Decreto 219/2003, de 22 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 188, de 30/09/2003).
- Entrada en vigor el 01 de octubre de 2003, conforme a lo dispuesto en la disposición final tercera del Decreto 219/2003.

50. El ámbito de este POTS lo conforman los términos municipales de Arroyo del Ojanco, Beas de Segura, Benatae, Génave, Hornos, Orcera, Puente de Génave, La Puerta de Segura, Santiago de la Espada, Segura de la Sierra, Siles, Torres de Albánchez y Villarodrigo.

Dicho POTS no identifica ni delimita zonas o áreas con carácter estratégico para la localización o implantación de actividades productivas, turísticas o residenciales, tan sólo establece como uno de sus objetivos “la ordenación de usos del territorio” con el objetivo de “ordenar y potenciar los recursos productivos territoriales”. Con este propósito, identifica como objetivos específicos: mejorar la ordenación del espacio rural; ordenar los recursos asociados al uso turístico; integrar los suelos para actividades de transformación, almacenaje y distribución en la estructura urbana y rural; corregir los riesgos derivados por la acción humana.

En la parte de la Normativa del POTS, establece someramente un conjunto de directrices relativas a las actividades industriales y a la ordenación de los usos turísticos pero, como anteriormente se exponía, sin concretar áreas concretas o establecer vinculaciones para la protección de zonas para su ulterior localización, sino que se trata simplemente de un conjunto de directrices de escaso contenido.

En relación con las actividades industriales, el POTS establece como cuestiones más relevantes, por un lado, la vinculación a determinados municipios (Arroyo del Ojanco, Santiago-Pontones, Segura de la Sierra y Siles) para que en la revisión de sus planeamientos municipales clasifiquen suelos aptos para la urbanización de uso industrial respetando un conjunto de criterios entre los que cabe destacar que su localización se encuentre en las variantes de población, que se sitúen entre la trama urbana existentes y el trazado de la variante o que garanticen la accesibilidad a los mismos desde la red viaria, y por otro, para los municipios que no prevean oferta de suelo industrial, se posibilita que puedan autorizar actividades industriales y terciarias en suelo no urbanizable.

Como vemos, se trata de meras indicaciones para el planeamiento municipal pero que difieren sustancialmente del concepto de AAO ya que ni siquiera localiza o da una ubicación concreta para la implantación de dichas actividades, limitándose prácticamente a reconocer la falta de zonas industriales y a remitir a determinados municipios la vinculación para que clasifiquen suelo a tal fin, asimismo tampoco señalan el carácter industrial a implantar.

Por su parte, respecto de la ordenación de los usos turísticos a fin de evitar una mayor saturación y conseguir una equidistribución más homogénea de su implantación territorial, el POTS establece una zonificación en tres categorías con carácter normativo:

- **Zonas turísticas saturadas.** Prohíbe la instalación de nuevas instalaciones hoteleras, de restauración o de equipamiento turístico, delegando en el planeamiento municipal la posibilidad de eliminar dicha prohibición mediante una ordenación física que garantice la integración funcional y paisajística de dichas actividades.

- **Zonas turísticas emergentes.** Se trata de zonas que se encuentran con limitaciones sectoriales por encontrarse en áreas localizadas dentro del ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la comarca.
- **Zonas turísticas de equilibrio.** Se consideran zonas preferentes para la adaptación de alojamientos existentes y actividades turísticas complementarias sobre las edificaciones ya consolidadas.

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el POTS de la Sierra de Segura carece totalmente de áreas o zonas preservadas para su destino a la actividad económica y que faciliten la vertebración de los municipios objeto del ámbito de dicho plan, no obstante, y a efectos de realizar un análisis completo que nos permita comparar los diferentes documentos de planificación territorial aprobados en Andalucía y la evolución del concepto, se ha realizado un breve análisis de las determinaciones contempladas en dicho POTS relativas a la localización e implantación de actividades productivas o industriales y turísticas.

3.1.4. POTS de la Bahía de Cádiz

El ámbito que comprende el POTS de la Bahía de Cádiz⁵¹ constituye la tercera área urbana de la región y presenta la principal concentración urbana del litoral sur-atlántico de la península⁵², destaca por su posición estratégica hecho éste que junto con otros factores tales como la instalación portuaria, la singularidad de su medio físico y la actividad productiva, la confirman como un área con importantes potenciales. El POTS establece como objetivos para la consecución del modelo territorial que se propone: la articulación del territorio; la ordenación y compatibilización de los usos y actividades del territorio; la protección y mejora de los recursos ambientales, culturales y paisajísticos; infraestructuras básicas, energía y residuos sólidos.

⁵¹. Procedimiento de elaboración del POTS de la Bahía de Cádiz:

- Acuerdo de 10 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la Bahía de Cádiz (BOJA núm. 97, de 28/06/1994).
- Aprobado mediante Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 198, de 08/10/2004).
- Entrada en vigor el 09 de octubre de 2004, conforme a lo dispuesto en la disposición final tercera del Decreto 462/2004.
- Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera (BOJA núm. 146, de 27/07/2011). La revisión tiene por objeto, entre otros, facilitar la inclusión de Jerez de la Frontera.

⁵². Integrado por los términos municipales de Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando.

Entre las propuestas previstas por el segundo de los objetivos indicados, destaca, según recoge la Memoria de Ordenación del POTS, “equilibrar la localización de actividades urbanas para mantener activo el conjunto del territorio”, para ello establece reservas de suelo para la localización de actividades productivas y para la redistribución de los usos y actividades conforme al modelo propuesto y a las capacidades de las distintas áreas.

A tal fin, las reservas de suelo previstas por este POTS, se engloban en tres, que a su vez se subdividen en:

– **Reservas para la localización de actividades productivas para la aglomeración:**

– **Aletas.**

Destinada a la creación de un Centro Empresarial con incorporación de actividades productivas, de servicios y comerciales. Se prevé que el Centro Empresarial cuente con espacios destinados a la generación de nuevas empresas, ofreciendo inicialmente dotaciones y servicios. Las conexiones con la Bahía quedan garantizadas por su ubicación respecto a las redes viarias. La conexión con el transporte de la Bahía se realizará en el intercambiador de Aletas y el corredor viario de transporte interurbano.

– **Centro de Transportes.**

Se establece como localización preferente en los terrenos de Aletas. Se justifica por la posición respecto a las infraestructuras de comunicaciones por carretera y ferrocarril que ponen el área en conexión con los espacios productivos de la aglomeración y la Costa Noroeste de Cádiz. También se establece dotarlo con terminal para el transporte viario y ferroviario.

– **Bajo de la Cabezueta.**

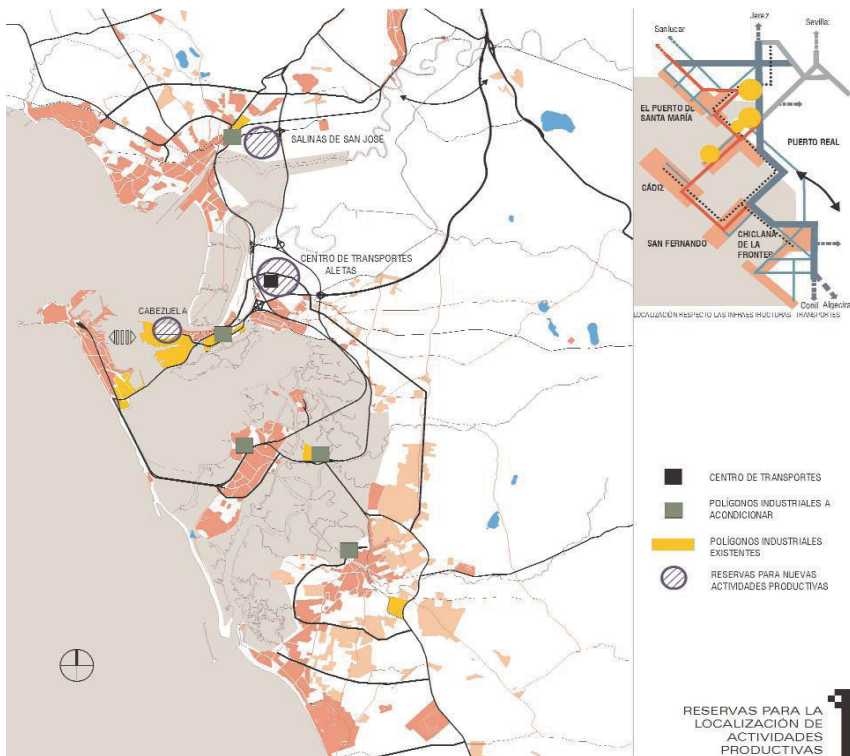
Prevista para la implantación de actividades orientadas a potenciar las actividades portuarias y a mejorar las instalaciones en tierra para la prestación del servicio. Se establece dotarla con conexiones con el modo de transporte ferroviario, justificado además por su lejanía a zonas residenciales y disponer de terrenos libres en su entorno, lo que la configuran como la instalación con mayor potencialidad en la Bahía. Se complementa con la

previsión de reservar los terrenos libres para usos y actividades ligadas con los tráficos y manipulación de mercancías marítimas.

– **Salinas de San José.**

Destinada a la localización de actividades productivas y almacenaje que sirvan al área de influencia de El Puerto de Santa María. Para las conexiones con el sistema de transporte de la aglomeración se plantea la localización de un apeadero con enlaces al corredor viario de transporte público interurbano.

Reservas para la localización de actividades productivas. POTS de la Bahía de Cádiz



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.

- **Reservas para la localización de equipamientos al servicio de la aglomeración:** tratan de dotar con criterios supramunicipales al conjunto de la aglomeración de los equipamientos de ámbito superior y los generados por la actividad metropolitana. Se distinguen cinco áreas:

- **Cádiz-Casco.**

El casco de Cádiz, su edificación monumental y grandes contenedores, el POTS entiende que deben acoger la localización de centros de equipamiento y servicios que consoliden la ciudad como capital de la aglomeración y de la provincia. Para ello, plantea que el mantenimiento y acogida de la actividad administrativa, regional y provincial, cultural y universitaria, es decisiva.

- **Río San Pedro.**

Su situación en uno de los focos de la aglomeración con instalaciones universitarias, favorece la elección de este ámbito para el que se prevé ampliar la zona universitaria, un estadio de atletismo e instalaciones deportiva o añadir un parque metropolitano ligado al espacio natural de la Algaida-Toruños.

- **Instalaciones al Norte de San Fernando.**

Tomando como referente el hospital militar para los usos que puedan habilitarse en la zona, así como la proximidad al centro urbano de San Fernando, se posiciona como una localización favorable para dotaciones de carácter urbano así como centros culturales o deportivos.

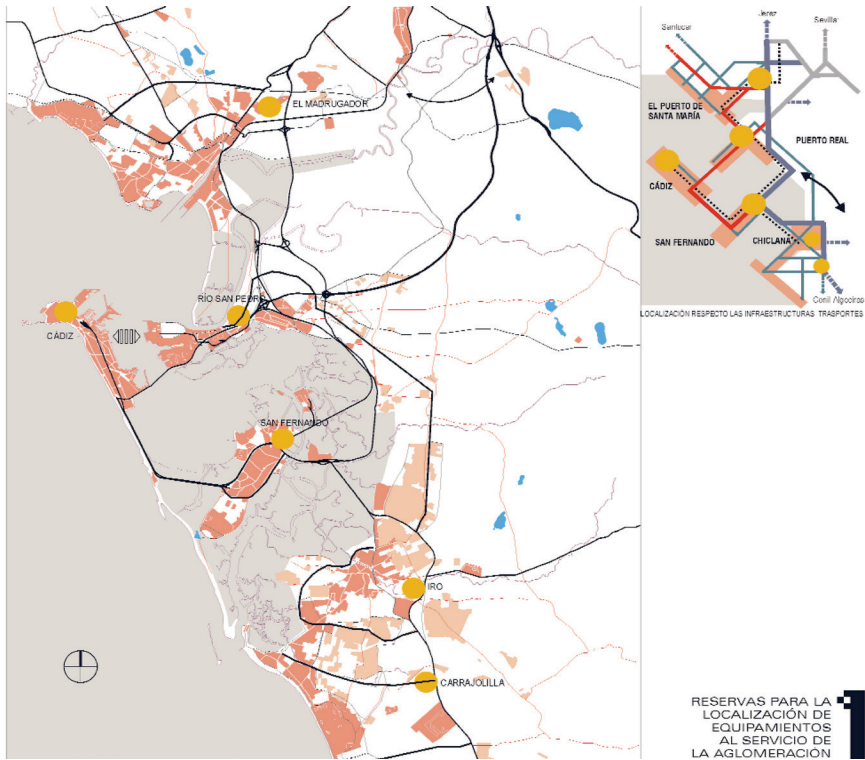
- **El Madrugador, en el Puerto de Santa María.**

La reserva se orientará a la localización de equipamientos y servicios de vocación comarcal sin cabida en las reservas anteriores.

- **Chiclana.**

Destinada a actividades de rango metropolitano asociadas a actuaciones de alcance metropolitano previstas en la reforma del cauce del río Iro y en una actuación en el arroyo Carrajolilla.

Reservas para la localización de equipamientos. POTS de la Bahía de Cádiz



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.

- **Zonas de reserva para las actividades turísticas:** la actuación en las zonas delimitadas bajo tal concepto, se orientan fundamentalmente a la formación de una oferta turística de calidad basada en los recursos naturales presentes en el territorio y en especial en el litoral. Con tal finalidad, el POTS señala las siguientes zonas:
 - **Cantarranas.**
Destinada a la concentración de servicios y equipamientos turísticos que mejoren la oferta del sector de Vistahermosa-Fuentebravía.

- **Arroyo Carrajolilla-Sancti Petri.**

La ordenación se fundamentará en el acceso desde la red regional al sector costero de La Barrosa-Loma del Puercu, además de la implantación de usos complementarios tendentes a incrementar los servicios y equipamientos de carácter turístico existentes.

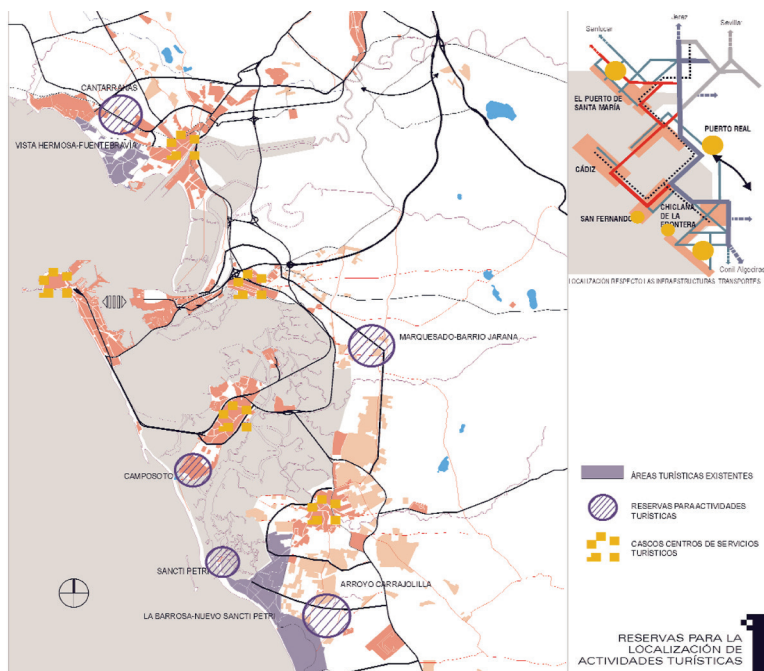
- **Camposoto.**

Actuación turística ligada al desarrollo residencial previsto en el sector y a las actividades de balneario de la playa. La localización y ordenación se realizará integrada con el desarrollo residencial.

- **Marquesado - Barrio Jarana.**

Destinada a la localización de equipamientos, dotaciones y servicios turísticos con carácter principal, junto con dotaciones destinadas a usos residenciales para completar las zonas suburbanizadas, si bien estas últimas con carácter complementario de las primeras.

Reservas para la localización de actividades turísticas. POTS de la Bahía de Cádiz



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.

Por su parte, la Normativa del POTS establece en su artículo 51, dos tipos de zonas para compatibilizar los usos del suelo de carácter supramunicipal: zonas de especial reserva para la localización de actividades y zonas de reserva de uso.

En relación con las primeras, las **Zonas de especial reserva para la localización de actividades**, el POTS las denomina “ZERPLA” e identifica siete:

- Zerpla 1: San José-El Madrugador.
- Zerpla 2: Cantarranas.
- Zerpla 3: Aletas-Río San Pedro.
- Zerpla 4: Camposoto.
- Zerpla 5: Marquesado-Barrio Jarana.
- Zerpla 6: Chiclana-Río Iro.
- Zerpla 7: Arroyo Carrajolilla.

Respecto a las **Zonas de reserva de uso**, se distinguen:

- Cádiz-Casco.
- San Fernando.
- Río San Pedro.
- Chiclana-Iro.
- Chiclana-Carrajolilla.
- El Puerto de Santa María-El Madrugador.

3.2. Segunda generación POTS en Andalucía

La denominada “segunda generación” en el proceso de planificación territorial de Andalucía es una etapa peculiar que, más que propiamente generación, trata la regulación territorial de un ámbito con especiales características por lo que los objetivos propuestos desde la planificación territorial son todos ellos tendentes a la protección de dicho ámbito.

3.2.1. POTS del ámbito de Doñana

El territorio que integra el POTS del ámbito de Doñana⁵³, es un espacio con una especial singularidad ambiental sometida a especiales restricciones para la protección de su territorio y las particularidades presentes en el mismo. En el ámbito de este POTS⁵⁴ se encuentran el Parque Nacional de Doñana⁵⁵ y el Parque Natural de Doñana⁵⁶.

Este POTS presenta como característica esencial y única en la planificación territorial de la Comunidad Autónoma, que es el resultado de la revisión de un instrumento de planificación territorial y urbanística existente en dicha zona desde el año 1988, el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana, y que en el año 1996, con objeto de su revisión, se adapta a la nueva normativa, la LOTA, adecuándolo en contenido y tramitación a la misma⁵⁷.

53. Procedimiento de elaboración del POTS del ámbito de Doñana:

- Decreto 181/1988, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno (BOJA núm. 37, de 13/05/1988).
- Decreto 87/1993, de 6 de julio, por el que se aprueba la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno (BOJA núm. 80, de 23/07/1993).
- Acuerdo de 20 de febrero de 1996, del Consejo de Gobierno, por el que se formula la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno, consistente en la alteración de su ámbito territorial y se suspenden sus determinaciones en los municipios de Sanlúcar de Barrameda y Trebujena (BOJA núm. 35, de 19/03/1996).
- Decreto 472/1996, de 22 de octubre, por el que se aprueba la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno, formulada por Acuerdo de 20 de febrero de 1996, del Consejo de Gobierno, y se modifica parcialmente el Decreto 87/1993, de 6 de julio (BOJA núm. 123, de 26/10/1996).
- Aprobado mediante Decreto 341/2003, de 09 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 22, de 03/02/2004).
- Entrada en vigor el 04 de febrero de 2004, conforme a lo dispuesto en la disposición final tercera del Decreto 341/2003.

⁵⁴ Incluye los términos municipales completos de Almonte, Aznalcázar, Bollullos Par del Condado, Bonares, Hinojos, Isla Mayor, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera, Pilas, La Puebla del Río, Rociana del Condado y Villamanrique de la Condesa.

⁵⁵ Declarado como tal por Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana. Posteriormente, se amplían sus límites en dos ocasiones, primero con la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana, y más tarde a través de la Resolución de 6 de febrero de 2004, del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de febrero de 2004.

⁵⁶ Declarado como tal por la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección, que lo denomina, en principio, Parque Natural del Entorno de Doñana, actualmente denominado Parque Natural de Doñana. Es el Decreto 2/1997, de 7 de enero, el que aprueba modificar su denominación así como los límites del mismo. Ambos espacios se gestionan bajo la denominación Espacio Natural de Doñana, conforme a la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, que incluye los territorios a los que se extiende el Parque Nacional de Doñana, incluidas sus zonas de protección, y el Parque Natural de Doñana. En la actualidad, se regula de manera conjunta el uso y gestión de ambos parques, en el Decreto 142/2016, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de Doñana (BOJA núm. 185, de 26/09/2016).

⁵⁷ Sobre el POTS del ámbito de Doñana, vid. RANDO BURGOS, E. (2019): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial...* op. cit.

Estos antecedentes, someramente indicados ya que no es el objeto de este trabajo, explican por un lado, la importancia territorial, ambiental y paisajística del enclave y por otro, justifican que las medidas adoptadas por el mismo van encaminadas a la protección del mismo y no al desarrollo tal y como ha sido analizado hasta ahora en el resto del planes.

De esta forma, desde la declaración en 1969 de Doñana como Parque Nacional han sido varios los planes y programas destinados a tal fin. La primera normativa con contenido urbanístico y territorial aprobada en Andalucía, los denominados Planes Especiales de Protección del Medio Físico y los Catálogos de Espacios y Bienes Protegidos, que se aprueban con carácter provincial, en las provincias de Sevilla y Huelva establecen las primeras normas con contenido ambiental que protegen los terrenos del entorno de Doñana. Posteriormente se aprobará el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana, en el año 1988.

Los objetivos establecidos en la Memoria de Ordenación del POTS, se centran en tres aspectos: proteger, mejorar y regenerar los espacios con valores ambientales, paisajísticos o culturales y reducir los riesgos naturales y tecnológicos sobre la población, actividades y recursos; favorecer una mejor articulación del ámbito para contribuir al desarrollo de las funciones económicas y territoriales; ordenar y compatibilizar los usos del suelo para contribuir a la mejora de las potencialidades económicas.

La mayor parte de las determinaciones del POTS están relacionadas con los recursos naturales, culturales y del paisaje, tendentes a su protección, por el contrario escasas son las determinaciones relativas a la ordenación o implantación de usos industriales, logísticos o turísticos. Las referencias que respecto de estas últimas contiene la Normativa del POTS⁵⁸, son escasas y sin referencia alguna a la localización, o preservación de suelo destinado a la implantación de AAO, las determinaciones previstas están destinadas a la protección del suelo frente a los mismos más que a su potenciación y desde una perspectiva más localista, En este sentido, destacan:

- En relación con los **usos industriales y logísticos**, el POTS establece:
 - Potenciar la función urbana de soporte de actividades productivas industriales y logísticas en el corredor Sevilla-Huelva y en el eje del Río-Isla Mayor.

⁵⁸. El título segundo de la Normativa del POTS regula las “Determinaciones para la ordenación y compatibilización de usos”, dedicando el capítulo segundo, artículos 51 al 53, a la regulación de los “usos industriales y logísticos” y el capítulo tercero, artículos 54 a 67, a los “usos turísticos”.

- Eliminar los riesgos derivados de una inadecuada ubicación de las actividades que puedan generar efectos contaminantes.
- Con carácter de directriz, el POTS vincula a los planeamientos urbanísticos generales de los municipios para que establezcan las condiciones para la ubicación de los suelos destinados a tales actividades siguiendo dos criterios, por un lado, que se ubiquen en las proximidades de la red viaria y conectadas con ellas a una distancia no superior a 500 metros y por otro, que las nuevas necesidades de suelo que puedan surgir se desarrollen, con carácter preferente, en la continuidad física con los núcleos urbanos y segregados de las zonas residenciales.
- Igualmente vincula mediante una directriz a los núcleos de población de derecho superior a 3.000 habitantes a que destinen una superficie a suelo industrial y logístico con la superficie que sea posible desarrollar en un período de doce años. No obstante, a continuación y con carácter de norma, prohíbe expresamente que se localice suelo para dichas actividades en determinados núcleos⁵⁹.
- En relación con los usos turísticos, destaca:
 - Contribuir al aprovechamiento de las oportunidades turísticas del territorio vinculadas con el uso y disfrute de la naturaleza y la singularidad paisajística del ámbito.
 - Mejorar las condiciones urbanísticas mediante la potenciación de los equipamientos y servicios de determinados municipios.
 - Aprovechamiento de los poblados forestales como núcleos destinados a actividades recreativas y turísticas vinculadas a la naturaleza.
 - Pormenorizadamente el plan establece un conjunto de determinaciones concretas para determinados núcleos urbanos dirigidas al planeamiento

⁵⁹. Concretamente, el artículo 53 de la Normativa del POTS del ámbito de Doñana establece lo que denomina “Determinaciones específicas para los núcleos en relación con las actividades industriales y logísticas” e indica expresamente, con carácter de norma, que:

“1. No estará permitida la ubicación de suelo para actividades industriales en los núcleos especializados turísticos de Mazagón, Matalascañas, La Rábida y El Rocío.

2. En los núcleos de El Abalario, Bodegones, Cabezudos y La Mediana no estará permitida la ubicación de suelo para actividades industriales y logísticas.

3. En los núcleos de Alfonso XIII, Queipo de Llano e Isla Mayor no serán admisibles las actividades industriales, excepto las que se autoricen previa aplicación de las medidas de prevención ambiental que establece la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental”.

urbanístico municipal⁶⁰. A modo de ejemplo, para los núcleos urbanos de El Abalario, Bodegones, Cabezudos y La Mediana, todos ellos pertenecientes al término municipal de Almonte, fija, con carácter de norma, una altura máxima de la edificación de dos plantas (artículo 60.4 de la Normativa). De análoga forma, para el núcleo urbano de Mazagón, establece, con carácter de directriz, que los municipios de Palos de la Frontera y Moguer habrán de ordenarlo conjuntamente de manera que se garantice la homogeneidad del tratamiento urbanístico del núcleo, señalando algunas cuestiones que el plan que se elabore a tal fin deberá contener, entre otras, establecer reservas de suelo para equipamiento destinado a la población estacional de acuerdo con las previsiones de crecimiento del núcleo o la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección del suelo situado al norte de la carretera A-494 (artículo 56 de la Normativa).

Como se ha indicado con anterioridad, el POTS del ámbito de Doñana, carece de relevancia desde un punto de vista del análisis de las AAO, por ser inexistentes en dicho ámbito. No obstante, y al objeto de realizar un análisis completo de la planificación territorial en Andalucía, se incorpora tratando por un lado, de conocer las determinaciones que aún distantes, más pueden aproximarse a la delimitación de dichos ámbitos y por otro, porque nos ofrece otro concepto de lo que puede ser relevante desde un punto de vista de la planificación territorial y, como en aquellas zonas en que se trata de preservar y proteger el ámbito, la planificación territorial tiene un papel importante que jugar y sus determinaciones se encaminan en esa línea.

3.3. Tercera generación POTS en Andalucía

Los POTS incluidos bajo la denominación de “tercera generación”, son: POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga⁶¹, POTS del Litoral Occidental de Huelva, POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga.

Estos planes territoriales de ámbito subregional entre otros, que a continuación se indicarán, presentan como rasgo común el año de su aprobación, año 2006, además de coincidir temporalmente el período de su redacción y tramitación.

⁶⁰. En concreto para los núcleos urbanos de Matalascañas, Mazagón, El Rocío, La Rábida, Queipo de Llano, El Abalario, Bodegones, Cabezudos, La Mediana y El Acebuche.

⁶¹. Declarado nulo en el año 2015 por la Sentencia del Tribunal Supremo, STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 6 de octubre de 2015, núm. rec. 2676/2012. Pese a lo anterior, este POTS se incluye y analiza en este apartado del trabajo, nuevamente con la intención de ofrecer una visión integral de la figura de las AAO y su relevancia en la comunidad de Andalucía, favorecido además por el hecho de que la referida resolución judicial no cuestiona el fondo del POTS que es anulado por cuestiones formales de tramitación, lo que no obsta a que los datos expuestos deban ser tomados con la debida cautela.

Se redactan por tanto en una etapa, principios del siglo actual, en que la planificación territorial empieza a tener cierta madurez en la comunidad de Andalucía y en que la experiencia con otros POTS, ya con varios años de implantación, hacen que la planificación territorial sea, si cabe, más precisa y funcional en cuanto a los objetivos, propuestas y estrategias a implantar.

Es una etapa relevante por cuanto se centra en dotar de instrumentos de ámbito subregional a tres zonas litorales sometidas a fuertes presiones demográficas en las que se concentran un significativo porcentaje de la población andaluza, a la que se debe sumar la población estacional y no censada que en determinadas zonas concretas y en época estival llegan a duplicar e incluso, en ocasiones, triplicar a la población de derecho presente en dicho ámbito.

En esta línea, el POTA, concretamente en su norma 14 inserta a los tres POTS que integran esta etapa bajo lo que viene a denominar dentro de las denominadas “redes de ciudades medias litorales”⁶², caracterizadas por su localización litoral que constituye en sí misma un importante aspecto diferenciador, pero a la vez también lo es la potente dinámica económica y demográfica de las ciudades que conforman estos ámbitos y la particular configuración de su estructura territorial. Asimismo, indica el citado precepto, la importancia de considerar las particularidades del proceso de urbanización de estas ciudades y sus entornos, caracterizadas por procesos expansivos que tienden a generar un continuo urbanizado en el que quedan englobadas las ciudades históricas, hecho éste que comporta problemas y oportunidades de ordenación territorial de naturaleza muy diferente al de otro tipo de ciudades.

Como se ha adelantado, hay que tener presente, sin obviar, por supuesto, las diferencias entre los tres ámbitos regulados por los distintos POTS, que la nota general es el importante y, en no pocas ocasiones, desaforado crecimiento urbanístico que han experimentado la mayor parte de sus municipios, principalmente los litorales, crecimiento y desarrollo que en los años precedentes a la aprobación de estos instrumentos había sido desorbitado y desordenado desde un punto de vista territorial, donde por lo general, el crecimiento residencial y poblacional experimentado no se correspondía con el crecimiento en dotaciones e infraestructuras y donde se producían múltiples revisiones o modificaciones de planeamiento urbanístico con el objeto de seguir ocupando suelo con un destino, preferentemente, residencial. En este escenario, y a modo de ejemplo, tuvieron lugar situaciones tan paradójicas e insostenibles para la ordenación del territorio como que en un mismo ámbito territorial con idénticas características medioambientales, territoriales y paisajísticas, dividido únicamente por un límite administrativo, aquel

⁶². POTA. Título II “Modelo Territorial de Andalucía”, pág. 28.

que separa dos términos municipales, un municipio optase por clasificar dicho suelo como no urbanizable en su categoría de especial protección y el municipio vecino, impulsase su desarrollo mediante la innovación de su planeamiento (en aquellos casos en que el municipio disponía del mismo), como suelo urbanizable a fin de favorecer su ulterior desarrollo. No es más que un mero ejemplo que trata de ser ilustrativo de las situaciones tan dispares que desde una perspectiva local del territorio pueden, en ocasiones, tener lugar. Importante es resaltar los años en que nos encontramos, años de pleno “boom” económico e inmobiliario.

Las cuestiones planteadas, entre otras, hacían necesario y urgente actuar sobre aquellas zonas e implantar una visión territorial supralocal a través de la planificación territorial.

Esta etapa se caracteriza por mantener los objetivos que hasta el momento habían imperado en la planificación territorial andaluza, tales como la articulación territorial, pero focalizando y enfatizando otros que a partir de esta etapa llegarán a equipararse en relevancia a aquellos originarios. En concreto, los aspectos referidos a la importancia de la cohesión social y el equilibrio territorial, junto a un desarrollo ordenado de los usos del suelo para la adecuada integración del espacio. La figura elegida para la materialización de estos objetivos es, precisamente, el AAO.

3.3.1. POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga

La aprobación del POTS de la Costa Occidental de Málaga^{63/64}, supuso una oportunidad en sí mismo para dicho ámbito⁶⁵, especialmente complejo por

⁶³. Como ya se ha señalado, tras la declaración de nulidad, se viene elaborando un nuevo instrumento para este ámbito, formulado por Decreto 143/2017, de 29 de agosto.

⁶⁴. Procedimiento de elaboración del POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga:

- Acuerdo de formulación por Decreto 8/2004, de 20 de enero de 2004, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (BOJA núm. 29, de 12/02/ 2004).
- Redacción del documento: febrero 2004 a diciembre de 2004.
- Anuncio sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Occidental de Málaga (BOJA núm. 240, de 10/12/2004), con apertura del plazo para sometimiento a información pública del documento por un plazo de dos meses.
- Resolución de 8 de noviembre de 2005, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga (BOJA núm. 224, de 16/11/2005). Segunda información pública del plan, durante un plazo de dos meses, justificado, según la citada resolución, por “analizadas las alegaciones presentadas se concluye la necesidad de introducir modificaciones sustanciales en el Plan y por tanto abrir un período de información pública”.
- Aprobado por Decreto 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 196, de 09/10/2006).
- Entrada en vigor el 10 de octubre de 2006, conforme a lo previsto en la disposición final tercera del Decreto 142/2006.

⁶⁵. Integrado por los términos municipales de: Benahavís, Casares, Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Marbella, Mijas y Ojén.

las características intrínsecas presentes en el mismo pero principalmente por las secuelas de las profundas transformaciones sufridas en las últimas décadas consecuencia de un desequilibrado desarrollo residencial y turístico. El papel de la planificación territorial en el mismo, resultaba necesario para, desde una perspectiva territorial, tratar de solucionar las carencias en dotaciones e infraestructuras de dicho territorio a la vez que planificar los ulteriores desarrollos, tratando de frenar un modelo que con un litoral completamente colmatado por la edificación, presentaba signos evidentes de extender dicha colmatación hacia el interior.

Consciente de ello, el propio Decreto 8/2004, por el que se acuerda la formulación de este instrumento territorial indica “La Costa del Sol Occidental ha sido uno de ámbitos litorales que mayor transformación económica y territorial ha experimentado durante la segunda mitad del pasado siglo. La velocidad de estos cambios y la pujanza y competitividad de los sectores económicos que han actuado como motores del desarrollo, han provocado una importante concentración de los usos urbano-turísticos en la banda litoral, la extensión de las actividades urbanas hacia el interior y, en consecuencia, desequilibrios ambientales y territoriales y la transformación del paisaje”.

De esta forma, los objetivos del POTS se vertebran entorno a la implantación del conjunto de medidas adecuadas para dar solución a los problemas que ya de partida presenta. Al indicar en su Memoria de Ordenación sus objetivos generales, expresamente recoge entre los mismos “fomentar las actividades económicas a través de nuevas centralizaciones territoriales de áreas de oportunidad creadas a tal fin”. El hecho de que el documento, ya de partida, se refiera a las AAO como instrumento para fomentar la actividad económica, parece adelantar la relevancia que las mismas van a tener en el mismo.

En esta línea, la propuesta que a tal fin se contempla es la definición de los criterios del modelo de desarrollo urbanístico, cualificando y estructurando los diferentes sectores territoriales a través de intervenciones denominadas “estructurantes” que sirvan como elementos referenciales de la ordenación del territorio, para lo que se localizan lo que el propio documento denomina “áreas de nuevas centralidades y oportunidades”.

El POTS vuelve a incidir en este aspecto al enumerar sus objetivos específicos y dedicar uno de ellos a lo que designa como “generar nuevas centralidades en el territorio”, para lo que propone tres tipos de actuaciones:

- **Áreas de centralidad.** Son áreas localizadas en los entornos de las estaciones de ferrocarril, su importancia se encuentra en aprovechar las nuevas centralidades que el ferrocarril puede inducir en estas áreas como medio para potenciar y garantizar la cualificación de la actividad urbana.

- **Áreas de oportunidad.** El POTS las define como los suelos que por su posición estratégica deben entenderse como áreas de nuevas oportunidades territoriales para potenciar y cualificar la estructura territorial del ámbito, en las mismas el plan prevé la ubicación de equipamientos y actividades económicas de interés supramunicipal que sirvan para diversificar la estructura urbana y convertirse en puntos referenciales del espacio urbano.

El plano de usos contempla un total de nueve AAO en el ámbito de este POTS, conforme a la siguiente distribución por términos municipales: Estepona (una), Marbella (cuatro), Ojén-Marbella (una), Mijas (tres).

- **Equipamientos territoriales.** Establece el POTS que su función es completar el sistema de equipamientos de escala territorial propuestos por el POTA. Distingue dos tipos en función de su situación, denominándolos “equipamientos territoriales urbanos” ubicados en áreas urbanas consolidadas y “equipamientos del corredor marítimo” previstos para reordenar las playas del corredor marítimo presente en el ámbito, a través de una red de balnearios.

Los equipamientos territoriales previstos en la Memoria de Ordenación del POTS y en su “plano de usos” alcanzan la cifra de un total de veintidós, con los siguientes destinos y ubicaciones:

- Intercambiador de Fuengirola. F.1. Fuengirola.
- Centro Logístico de Mijas. MI.1. Mijas⁶⁶.
- Parque Empresarial de Mijas. MI.2. Mijas⁶⁷.
- Centro Hospitalario de Alta Resolución de Mijas. MI.3. Mijas⁶⁸.
- Parque Empresarial de Ojén. O.1. Ojén⁶⁹.
- Parque Arqueológico “Castillo Duquesa”. MA.1. Manilva.

⁶⁶. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Mijas.

⁶⁷. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Mijas.

⁶⁸. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Mijas.

⁶⁹. Inserto en un AAO localizada entre los términos municipales de Ojén y Marbella.

- Parque Arqueológico “Castillo Alcorrín”. MA.2. Manilva.
- Ampliación del Hospital de Marbella. M.1. Marbella.
- Equipamiento Residencial VPO “Cañada”. M.2. Marbella⁷⁰.
- Ciudad Deportiva “Cañada”. M.3. Marbella⁷¹.
- Parque Empresarial de Marbella. M.4. Marbella⁷².
- Centro de Congresos Banús. M.5. Marbella⁷³.
- Centro Logístico Guadaiza. M.6. Marbella⁷⁴.
- Centro Universitario. M.7. Marbella⁷⁵.
- Centro Tecnológico Guadaiza. M.8. Marbella⁷⁶.
- Centro socio-cultural educativo (Ciprés). E.1. Estepona.
- Socio-cultural (La Cala). E.2. Estepona.
- Socio-cultural deportivo (Caniquiqui). E.3. Estepona.
- Centro de Transportes Estepona. E.4. Estepona⁷⁷.
- Ciudad del Conocimiento (Saladavieja). E.5. Estepona.
- Socio-cultural educativo (Guadalobón). E.6. Estepona.
- Centro Hospitalario de Alta Resolución de Estepona (Arroyo Vaquero). E.7. Estepona.

⁷⁰. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Marbella.

⁷¹. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Marbella.

⁷². Inserto en un AAO localizada entre los términos municipales de Ojén y Marbella.

⁷³. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Marbella.

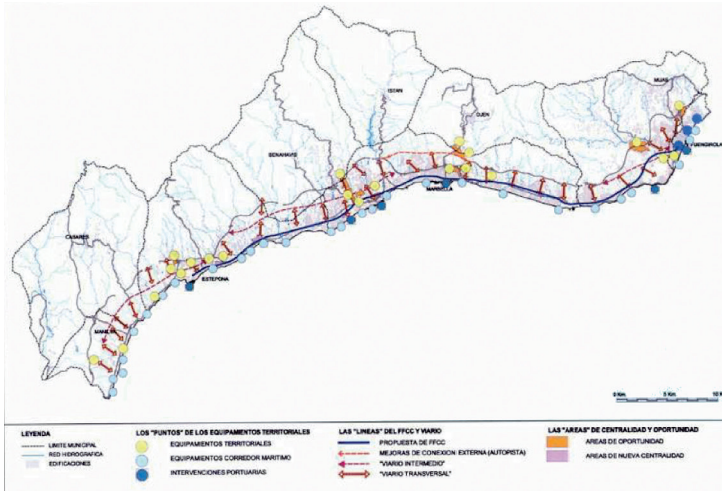
⁷⁴. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Marbella.

⁷⁵. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Marbella.

⁷⁶. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Marbella.

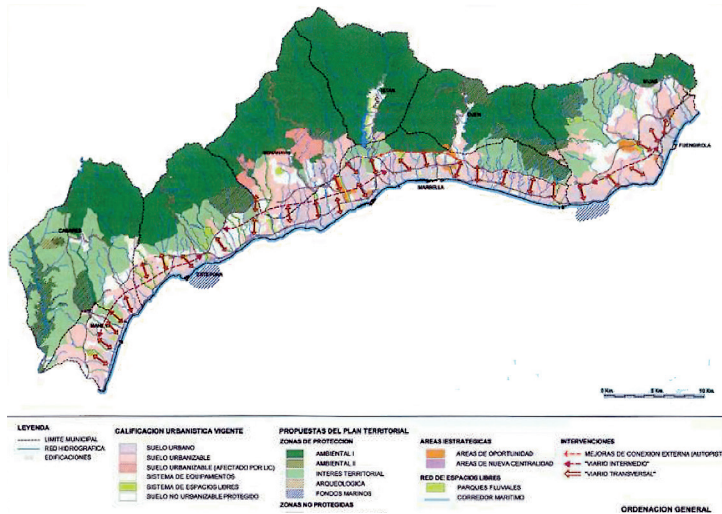
⁷⁷. Inserto en un AAO localizada en el término municipal de Estepona.

Intervenciones estructurantes en el tejido territorial. POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Málaga). Memoria de Ordenación.

Plano de ordenación general. POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Málaga). Memoria de Ordenación.

Precisamente, una de las características de este plan reside en que frente a otros POTS, localiza un AAO y ubica en la misma unos determinados usos. Este POTS delimita distintas zonas como AAO y da unas pautas generales en su Normativa como más adelante se tendrá ocasión de analizar, pero no destina a un uso específico cada una de ellas, sino que ubica en las mismas otro de los instrumentos que contempla para la consecución del objetivo específico de “generar nuevas centralidades en el territorio”, implantando sobre las mismas lo que denomina “equipamientos territoriales”⁷⁸, en tal caso, la ordenación del área dará preferencia a la ubicación de dicho equipamiento mediante la reserva del suelo preciso a tal fin, pero el resto del suelo integrado en el área se destinará a otro uso, por lo que coexisten usos dotacionales con actividades económicas.

La regulación jurídica de las AAO, las contiene el documento destinado a la Normativa del POTS⁷⁹. A tal fin, las engloba en lo que denomina “áreas estratégicas” junto con las ya citadas “áreas de centralidad”, tras definir qué entiende por tales, establece un conjunto de determinaciones comunes para las mismas, con independencia de la tipología, entre éstas destacan las relativas a la forma de desarrollo y gestión junto con la protección cautelar del suelo afectado por dichas áreas. De igual manera, es relevante la regulación independiente y pormenorizada de cada una de las AAO en los aspectos relativos a las determinaciones para la ordenación y gestión de dichos ámbitos.

Las áreas estratégicas, tal y como las define el artículo 38 de la Normativa del POTS, son zonas que se establecen a efectos de contribuir a la recualificación territorial y mejora de la articulación del ámbito. Se fijan dos tipologías: áreas de centralidad y áreas de oportunidad⁸⁰.

Como caracteres más relevantes de las “áreas estratégicas” destacan: la delimitación prevista en el POTS tiene carácter cautelar hasta que el Proyecto de Actuación o el planeamiento urbanístico delimite el suelo afectado correspondiente a cada área; el planeamiento urbanístico general las delimitará procurando su integración en la estructura global del municipio y desarrollará una ordenación pormenorizada de

⁷⁸. No todos los “equipamientos territoriales” contemplados en el POTS de la Costa del Sol están insertos en un AAO, únicamente aquellos que así queda previstos en el correspondiente plano de ordenación general. Para hacer más clarificadora esta cuestión que podría llevar a confusiones, al enumerar los mismos se ha indicado los que se encuentran insertos en un AAO, así como la localización de la misma.

⁷⁹. La regulación se contiene en el capítulo tercero “Las Áreas Estratégicas” del título segundo “De los usos y las actividades en el territorio”, artículos 38 al 42, de la Normativa del POTS.

⁸⁰. El artículo 38, apartado 1, inciso b), da un concepto bastante preciso de las AAO, al establecer “Áreas de oportunidad, constituidas por los suelos que por su posición se consideran de interés estratégico para la ubicación de equipamientos territoriales o actividades de interés económico y carácter supramunicipal”.

su entorno; el planeamiento urbanístico general, justificadamente, podrá ajustar la delimitación propuesta por el POTS con la finalidad de mejorar su ordenación e integración en la ordenación general que establezca para el municipio; las actuaciones de carácter público a desarrollar en estos ámbitos podrán tener la Declaración de Interés Autonómico, en cuyo caso, la ordenación y gestión se realizará por la Comunidad Autónoma mediante un Proyecto de Actuación o por el planeamiento urbanístico general; protección cautelar del suelo afectado por su localización.

Por su parte, son características propias de las “áreas de oportunidad”, las directrices que desde este POTS se establecen tendentes a la ordenación de las mismas, en concreto tres: se establecerán reservas de suelo para dotaciones públicas, equipamientos privados y con carácter preferente para los equipamientos territoriales; se garantizará la articulación del espacio circundante; para su ejecución se utilizará cualquiera de los sistemas previstos en la LOUA a través del planeamiento general o, en su caso, mediante la Declaración de Interés Autonómico.

Otra de las novedades e incorporaciones que realiza este documento de planificación territorial, y que supondrá la ulterior implantación en instrumentos posteriores, es la inclusión de un conjunto de fichas en la Memoria de Ordenación⁸¹, si bien inicialmente las mismas parecen tener como finalidad pormenorizar cuestiones relativas a los equipamientos territoriales previstos, en aquellas que coincide su implantación en un AAO, sí que se contienen propuestas respecto de las mismas. Cuestión que resulta relevante desde un punto de vista jurídico, esto es la inclusión de las fichas en el documento de Memoria de Ordenación, puesto que tal ubicación las hace tener la consideración, a efectos de planificación territorial, de propuestas, lo que podría dar lugar a poner en entredicho su vinculación jurídica, para lo que se entiende más adecuado su incorporación en la Normativa del POTS⁸².

El contenido de dichas fichas aportan nuevos datos tanto respecto de los equipamientos previstos como de la propia AAO, así recoge aspectos como: una delimitación más concreta de la propuesta para la localización del AAO, para lo que establece el trazado sobre una foto aérea; una aproximación a la clasificación urbanística municipal actual de los suelos objeto de tal actuación, mediante la inserción del plano correspondiente de la zona concreta del planeamiento municipal vigente; propuesta de trazado del AAO prevista por el POTS a menor escala que

⁸¹. Tanto el POTS de la Costa del Sol Occidental como el POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, optan por incorporar las denominadas “fichas” para pormenorizar las características y alcance de las AAO, si bien con distinto alcance jurídico por el documento en que las mismas se incluyen.

⁸². Es el caso del POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga que las recoge en un documento autónomo dentro de los documentos que lo conforman y que denomina “anexo” a la Normativa.

la prevista en el plano general de usos, lo que facilita conocer la localización y trazados propuestos con mayor precisión; la ubicación exacta del equipamiento territorial dentro del AAO; la superficie a ocupar por el equipamiento territorial previsto; la justificación de la localización en dichos suelo de las actuaciones propuestas; prácticamente la totalidad recogen la posibilidad de compatibilización de usos en dichas áreas, así, como regla general, establece que se autorizan todos los usos permitidos en la LOUA, debiéndose reservar, al menos, el 50% del suelo para el uso del equipamiento territorial.

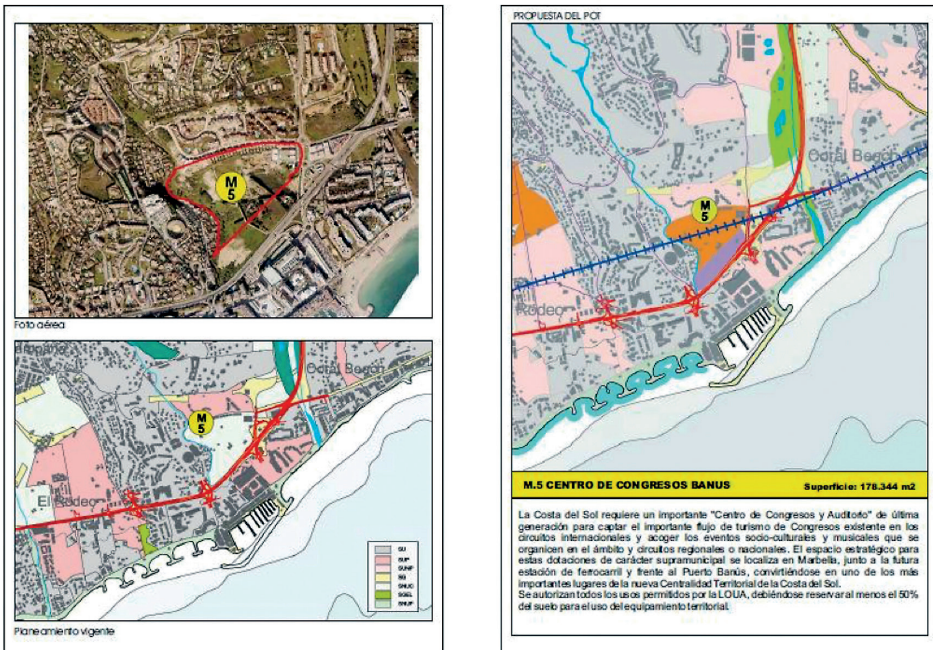
Mención especial requiere esta última cuestión indicada, por cuanto va a permitir la compatibilización de “todos los usos previstos en la LOUA”, como expresamente señala, y por tanto lo que hasta ahora venía siendo la regla general en la delimitación y reserva de las AAO, esto es, su localización en un área por su posición estratégica y destinarla a un uso, normalmente productivo, compatible con otro con menor presencia y que sirviera de soporte de aquél, bien fuese turístico o residencial. No obstante, esta posibilidad, de manera quizás demasiado genérica, tiende a establecer una regla casi general⁸³ en todos los ámbitos delimitados como AAO en la que se reserva el 50% de la superficie para la implantación de un uso ya previsto de antemano por el POTS, equipamiento territorial, y parece permitir en el otro 50% de la superficie cualquier o cualesquiera otros usos, lo que podría llegar a ubicar en un mismo área usos productivos, dotacionales, residenciales, turísticos o industriales. Sin embargo, esto que de manera genérica se ha expuesto, difícilmente puede llegar a producirse por cuanto dichas áreas precisan una ordenación pormenorizada mediante el planeamiento urbanístico municipal o a través de, en su caso y de resultar procedente, la Declaración de Interés Autonómico mediante la redacción de un Proyecto de Actuación, que será el instrumento encargado de delimitar y concretar los usos, la compatibilidad de los mismos y su adecuación a los objetivos de la planificación territorial propuestos en dicho ámbito.

Por último, indicar que, al contener actuaciones concretas cuya localización coincide con su inserción en una de las denominadas AAO, la Memoria Económica las contempla, estableciendo tres cuestiones fundamentales respecto de las mismas: el previsible plazo de ejecución, el coste aproximado de la actuación y la forma de financiación de la actuación, así como, en caso de ser pública, el órgano que deberá realizarla.

⁸³. Una de las excepciones la contempla el AAO prevista entre los municipios de Marbella y Ojén cuya ficha, al regular los “equipamientos territoriales” previsto en dicho ámbito, recoge expresamente que “El uso permitido será exclusivamente industrial, comercial y terciario”.

A modo de ejemplo, se inserta a continuación una de las fichas previstas en el POTS, donde se contemplan las cuestiones anteriormente indicadas.

Modelo ficha AAO. POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Málaga). Memoria de Ordenación.

POTS de la Costa del Sol Occidental (Málaga)

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Logístico	Centro Logístico de Mijas	Mijas	328.784 m ² ⁸⁴
	Empresarial	Parque Empresarial de Mijas	Mijas	3.084.711 m ²
	Terciario	Centro Hospitalario de Alta Resolución de Mijas	Mijas	170.411 m ²
	Empresarial	Parque Empresarial de Ojén	Ojén	758.076 m ² ⁸⁵
	Empresarial	Parque Empresarial de Marbella	Marbella	
	Logístico	Centro Logístico Guadaiza	Marbella	1.215.218 m ² ⁸⁶
	Tecnológico	Centro Tecnológico Guadaiza	Marbella	
	Productivo	Centro de Transportes Estepona	Estepona	No consta
Total superficie AAO Productiva (aprox.)				5.557.200 m²
Turística	Dotacional	Ciudad Deportiva “Cañada”	Marbella	522.312 m ² ⁸⁷
	Dotacional	Centro de Congresos Banús	Marbella	178.344 m ²
	Dotacional	Centro Universitario	Marbella	1.215.218 m ² ⁸⁸
Total superficie AAO Turística (aprox.)				1.915.874 m²
Residencial	Vivienda Protección Oficial	Equipamiento Residencial de Marbella “Cañada”	Marbella	522.312 m ² ⁸⁹
Total superficie AAO Residencial (aprox.)				522.312 m²
Total superficie AAO POTS Costa del Sol Occidental (aprox.)				6.257.856 m²*

*En la superficie reflejada se excluyen las ya computadas, conforme a lo indicado en las notas 86, 87, 88 y 89.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la Costa del Sol Occidental.

⁸⁴. La superficie está referida al equipamiento territorial previsto.

⁸⁵. La superficie indicada, 758.076 m², está referida, según aparece en la ficha correspondiente de la Memoria de Ordenación del POTS, a las dos actuaciones de “equipamientos territoriales” previstos en esta AAO, esto es, los Parques Empresariales de Ojén y Marbella.

⁸⁶. La superficie señalada de 1.215.218 m², está referida a las tres actuaciones que bajo el concepto de “equipamientos territoriales” se contemplan en dicha AAO, localizadas en el término municipal de Marbella, esto es: Centro Logístico Guadaiza, Centro Tecnológico Guadaiza y Centro Universitario.

⁸⁷. La superficie indicada, 522.312 m², está referida, según aparece en la ficha correspondiente de la Memoria de Ordenación del POTS, a las dos actuaciones de “equipamientos territoriales” previstos en esta AAO, esto es el Equipamiento Residencial VPO “La Cañada” y la Ciudad Deportiva “Cañada”.

⁸⁸. Superficie total, ya computada, conforme a lo indicado en la nota al pie 86.

⁸⁹. Superficie total, ya computada, conforme a lo indicado en la nota al pie 87.

3.3.2. POTS del Litoral Occidental de Huelva

La situación de este ámbito⁹⁰ presenta como característica fundamental a tener presente para desarrollar su planificación territorial el hecho de ser una zona litoral, pero fundamentalmente su localización como frontera con Portugal y una de las principales vías de comunicación entre los dos países, principalmente tras la apertura de la autovía A-49 que la convierten en la principal vía de interconexión entre el Algarve y Andalucía⁹¹.

Entre los objetivos que se propone este POTS destaca “potenciar la integración del ámbito en el territorio suratlántico”, para lo que plantea como estrategia “identificar las áreas estratégicas para la localización de actividades logísticas y productivas de interés supramunicipal y regional”, ello encuentra su justificación precisamente en los nuevos espacios que la ya citada autovía A-49 ha generado para la localización de áreas logísticas, tanto para los mercados emisores como para el almacenamiento y distribución de productos destinados al abastecimiento de la población del ámbito.

Con tal finalidad, este POTS, propone dos actuaciones:

- Localización de un área logística.
- Localización de un AAO, denominada “El Marquesado” destinada a actividades productivas de interés regional localizada entre la autovía A-49 y la N-431 y las conexiones entre ambas⁹².

⁹⁰. Procedimiento de elaboración del POTS del Litoral Occidental de Huelva:

- Acuerdo de formulación por Decreto 52/1999, de 2 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva (BOJA núm. 41, de 08/04/1999).
- Redacción del documento: enero 1999 a febrero de 2005.
- Resolución de 15 de febrero de 2005, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva (BOJA núm. 43, de 03/03/2005), con apertura del plazo para sometimiento a información pública del documento por un plazo de dos meses.
- Aprobado por Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 136, de 17/07/2006).
- Entrada en vigor el 18 de julio de 2006, conforme a lo previsto en la disposición final tercera del Decreto 130/2006.
- Mediante Orden de 20 de noviembre de 2014, se aprueba la modificación núm. 1 del POTS del Litoral Occidental de Huelva (BOJA núm. 237, de 04/12/2014).

⁹¹. El ámbito del POTS del Litoral Occidental de Huelva, lo integran los términos municipales de Ayamonte, Cartaya, Isla-Cristina, Lepe, Punta Umbría, San Silvestre de Guzmán y Villablanca.

⁹². Precisamente, esta AAO fue posteriormente anulada por la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, Sección 2ª, de 4 de septiembre de 2015, dictada en el núm. rec. 789/2006, cuyo análisis se contiene más adelante.

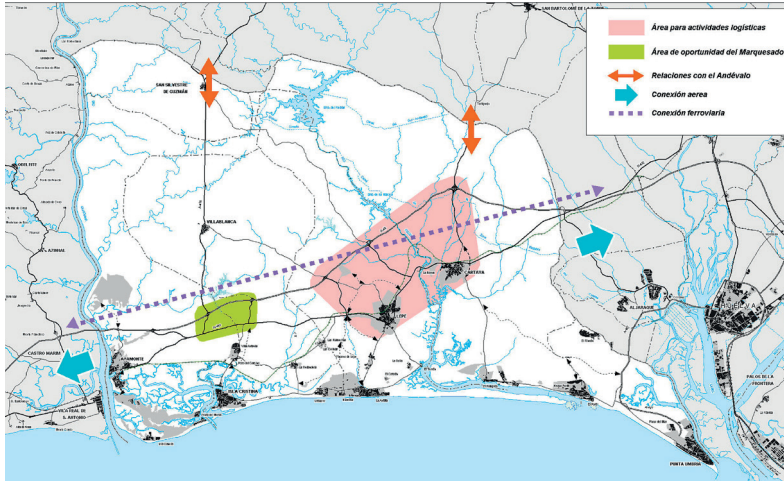
Este POTS sólo prevé dos actuaciones de esta índole que si bien por sus características ambas podrían englobarse bajo la denominación de AAO, sin embargo, sólo deja tal calificación para una de ellas, la destinada propiamente a actividades productivas. A la vez que enfatiza y distingue expresamente entre los citados usos logísticos e industriales, así el artículo 48 de la Normativa del POTS, lo dedica a distinguir qué debe entenderse por uno y otro a efectos del plan, señalando⁹³:

- Se entiende por usos industriales los incluidos en el grupo de “Industrias Manufactureras en el Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre, de Clasificación Nacional de Actividades Económicas”.
- Se entiende por usos logísticos los incluidos en el grupo de “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones en el Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre, de Clasificación Nacional de Actividades Económicas”.

Y pese a que, como se ha indicado, sólo recoge propiamente como tal un AAO, es la primera vez que un instrumento además de regularla con cierto grado de precisión le confiere ya de partida una denominación. Se observa, por tanto, cómo evoluciona el concepto en esta etapa e incluso con respecto a otros planes de esta misma generación, es el caso del POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga que si bien recoge ya el concepto, localiza los suelos y las regula, lo hace de una forma más genérica que en el presente POTS, aquí queda perfectamente identificado el uso a implantar y su denominación. Entre las precisiones que se contiene en su artículo 52, único precepto dedicado a este tipo de ámbitos, señalar: localización y usos a implantar, que se regulan con carácter de norma; creación de un sub-ámbito en el interior del mismo, que por su carácter de suelo de especial protección territorial, sólo se prevé su destino a un uso recreativo; prohibición de la modificación urbanística de dicho ámbito más allá de meras adecuaciones de carácter naturalístico o recreativo, en tanto se efectúan las revisiones de los planeamientos urbanísticos de los municipios en que se localizan a fin de evitar su destino a otro uso; doble posibilidad de desarrollo, mediante Declaración de Interés Autonómico en cuyo caso, se ordenará a través de la aprobación de un Proyecto de Actuación o por el planeamiento municipal.

⁹³. Constituye una novedad que implanta este POTS y que se sucederá en los posteriores aprobados, tratando con ello de ser más precisos aún si cabe en la tipología de usos a implantar.

AAO El Marquesado. POTS del Litoral Occidental de Huelva



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.

3.3.3. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga

El POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga^{94/95}, regula un ámbito complejo por la diversidad propia del mismo. De los veintinueve municipios⁹⁶ que

⁹⁴. Inicialmente denominado POTS del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga en su decreto de formulación, posteriormente, en el decreto de aprobación se acuerda, por la Comisión de Redacción cambiar su denominación, concretamente el término “Litoral Oriental” por “Costa del Sol Oriental”, en respuesta a las alegaciones presentadas por los municipios.

⁹⁵. Procedimiento de elaboración del POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga:

- Acuerdo de formulación por Decreto 9/2004, de 20 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga (BOJA núm. 29, de 12/02/ 2004).
- Redacción del documento: enero 2004 a junio de 2005.
- Resolución de 10 de junio de 2005, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga (BOJA núm. 115, de 15/06/2005), con apertura del plazo para sometimiento a información pública del documento por un plazo de dos meses.
- Aprobado por Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 192, de 03/10/2006).
- Entrada en vigor el 04 de octubre de 2006, conforme a lo previsto en la disposición final tercera del Decreto 147/2006.

⁹⁶. Los municipios que integran el ámbito del POTS, son: Alcaucín, Alfarnate, Alfarnatejo, Algarrobo, Almachar, Árchez, Arenas, Benamargosa, Benamocarra, El Borge, Canillas de Aceituno, Canillas de Albaida, Colmenar, Comares, Cómputa, Cútar, Frigiliana, Iznate, Macharaviaya, Moclinejo, Nerja, Periana, Riogordo, Salares, Sayalonga, Sedella, Torrox, Vélez-Málaga y Viñuela

lo integran, sólo cuatro son litorales y consecuentemente donde se concentra la mayor parte de la población, con una tendencia al crecimiento principalmente derivada de los propios flujos internos de la comarca que en los últimos tiempos se producen del interior hacia el litoral. En consonancia con lo anterior, la mayor parte de los núcleos urbanos, los veinticinco restantes, son municipios de interior y con tendencia casi generalizada a la pérdida poblacional por los flujos anteriormente señalados que, en cierta medida y en algunos de estos municipios, se ve compensado por la llegada de residentes extranjeros.

Una de las características principales de la comarca de La Axarquía es la protección de parte del suelo que lo conforma por cuanto se encuentra integrado en el Parque Natural de las Sierras de Tejada, Alhama y Almijara, junto a ello destaca desde un punto de vista urbanístico-territorial el hecho de que en el momento de redacción del POTS, un número bastante significativo de municipios carecía de instrumento urbanístico de planeamiento general de clase alguna, todo ello hacía de este ámbito un objetivo prioritario de actuación desde la planificación territorial ya que además de los importantes valores a preservar presentes en el mismo, en el momento de redacción del documento, se producía una significativa transformación del litoral donde a los tradicionales cultivos a pie de playa, tradicionales de esta zona, empezaron a unirse edificaciones que en un corto espacio de tiempo, tuvieron una implantación importante.

La Memoria de Ordenación, destaca cinco “bases” sobre las que se vertebra el instrumento, desde el punto de vista de la localización de las AAO como figura que coadyuve a dicho fin. Destacan dos: el desarrollo ordenado de los usos litorales para el mejor desenvolvimiento de las actividades económicas y el equilibrio territorial mediante la mejora de las potencialidades del interior de la Axarquía, y de la dotación de infraestructuras y equipamientos que contribuyan a su desarrollo.

Para ello, se articulan dos “estrategias”, la identificación de AAO para la localización de actividades productivas, logísticas e industriales y la ordenación de los usos litorales, la protección de los espacios de mayor valor territorial y el establecimiento de las AAO para el desarrollo del turismo⁹⁷.

⁹⁷. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga. Memoria de Ordenación, págs. 62 y 63.

Las propuestas que el POTS contiene tendentes a la consecución de tales bases y estrategias se centran en dos aspectos, la localización de suelo para actividades logísticas e industriales y la identificación de AAO para el turismo productivo, mediante la reserva de suelo para un objetivo territorial y supramunicipal generador de actividad empresarial. Concretamente en la Memoria de Ordenación del plan se distinguen:

– **Dotaciones para actividades logísticas, industriales y comerciales de carácter comarcal:**

– **Eje Torre del Mar-Trapiche-Vélez Málaga.**

Oportunidades: se trata del espacio más adecuado a tal fin, según justifica el documento, por la disposición de la red viaria y el sistema de asentamientos, su buena conexión con la autovía y el corredor marítimo y la proximidad a Vélez Málaga, municipio cabecera de comarca.

Actividades: logísticas, comerciales e industriales.

– **Torrox.**

Oportunidades: ubicación en el eje costero y condiciones óptimas de accesibilidad.

Actividades: logísticas, comerciales e industriales.

– **Nerja.**

Oportunidades: ubicación en el eje costero por lo que junto con el área prevista en el municipio vecino de Torrox permite dotar a todo el litoral del ámbito, así como condiciones óptimas de accesibilidad.

Actividades: logísticas, comerciales e industriales.

– **Colmenar.**

Oportunidades: proximidad a la zona de influencia de Málaga.

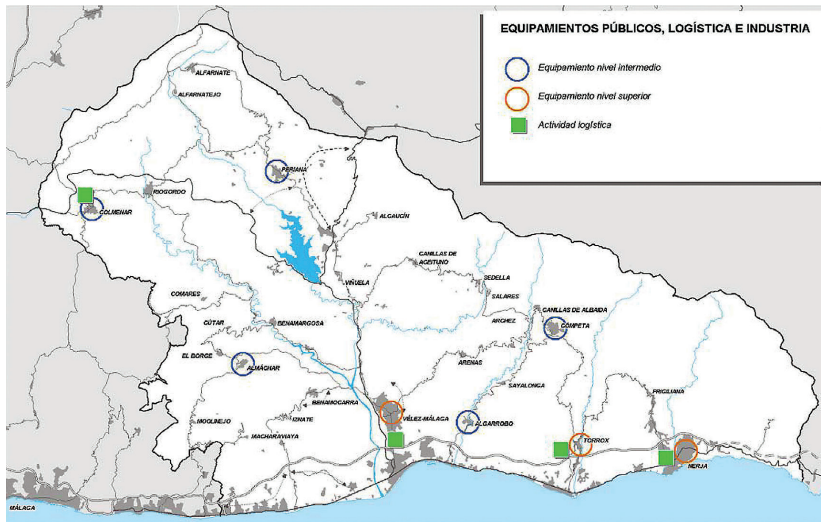
Actividades: logísticas, comerciales e industriales.

– **Norte de Vélez Málaga.**

Oportunidades: alejada de la franja litoral pero excelentemente ubicada en relación con la red viaria y el núcleo de Vélez Málaga.

Actividades: industriales.

Localización de las áreas reservadas para dotaciones logísticas e industriales. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga.

– Reservas para la ordenación del espacio turístico en la franja costera:

La comarca de la Axarquía en general y su franja costera en particular, presentan un denominador común, el desarrollo turístico y la importancia concedida al mismo. Una vez los tradicionales cultivos característicos de la zona han empezado a desaparecer, por abandono o falta de rentabilidad de los mismos, la comarca parece presentar una tendencia a la búsqueda de nuevos pilares económicos que sustenten su economía. En esta línea, a finales de los noventa del pasado siglo y los primeros años del presente, coincidiendo con la mejora de sus comunicaciones, principalmente la autovía A-7, si algo ha caracterizado la zona ha sido la coexistencia entre la tradicional economía agrícola y la emergente economía turística, considerándose esta última como el nuevo pilar en que sustentarse. Sin embargo, no siempre las actuaciones en dicho sentido han sido coherentes con sus características territoriales, máxime cuando la tendencia durante algunos años pareció ser a ampliar el modelo ya consolidado en el litoral occidental de la provincia.

La prioridad que desde el POTS se concede a la ordenación del espacio turístico de la franja costera, a través de la identificación de AAO para el turismo productivo con la reserva de suelo para su objetivo estratégico territorial y supramunicipal, se instrumentaliza en la localización de AAO cuya presencia justifica el propio documento en su Memoria de Ordenación⁹⁸, en suelos que proceden, en su mayor parte, de reservas territoriales realizadas en los años ochenta para la protección paisajística del espacio agrario y que en el momento de redacción del plan, años 2004-2005, según dicho documento habían perdido su sentido y su justificación por una parte, debido a la desaparición del cultivo de la caña de azúcar y por otra, por las transformaciones de dichos suelos debido al abandono de las actividades agrícolas tradicionales⁹⁹ dando lugar a espacios improductivos o invernaderos. A partir de dicha justificación, el POTS promueve mediante la localización de estas áreas la presencia de lo que denomina “turismo empresarial” y para ello propone la consolidación de zonas en las que sea posible su promoción.

En esta línea, distingue AAO bajo dos denominaciones: “zonas de dinamización turística” y “zonas de oportunidad para actividades comerciales y de ocio”:

– **“Zonas de dinamización turística”:**

– **Valle Niza.**

Oportunidades: espacio de gran significación territorial, definido como un espacio turístico de excelencia con perfiles de ocupación más abiertos. Articulación en torno al eje viario MA-176 y la N-340.

Actividades: ubicaciones turísticas de interés general tales como espacios recreativos al aire libre.

– **Delta del Vélez.**

Oportunidades: es uno de los escasos espacios vacíos litorales del ámbito, lo que lo posiciona como una zona de excelencia para la implantación de tales usos. Bien conectado por el eje de la N-340.

Actividades: ubicaciones turísticas de interés general tales como espacios recreativos al aire libre.

⁹⁸. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga. Memoria de Ordenación, págs. 80 a 84.

⁹⁹. Principalmente regadíos tradicionales que dejaron paso a cultivos subtropicales.

- **Trayamar.**

Oportunidades: excelente ubicación en torno al eje viario A-7206 que conecta con la autovía.

Propuesta: la estructuración de todo el tramo litoral al sur del núcleo de Vélez.

Actividades: polo de actividades turísticas, comerciales y de ocio.
- **Río Algarrobo.**

Oportunidades: situación entre la autovía y la margen derecha del río Algarrobo, próximo a suelos urbanos y urbanizables. Esta AAO completa el desarrollo en torno al eje de la carretera A-7206.

Actividades: turísticas.
- **Torrox-Carlaja.**

Oportunidades: espacio vacío y residual en un entorno urbano o clasificado como urbanizable por el planeamiento urbanístico municipal.

Actividades: integración en el espacio urbano de actividades para la dinamización turística.
- **Playazo.**

Oportunidades: espacio litoral vacío en incipiente proceso de tensión urbanística.

Actividades: turísticas.
- **“Zonas de oportunidad para actividades comerciales y de ocio”:**
 - **Caleta de Vélez.**

Oportunidades: localización en la proximidad al puerto Caleta de Vélez.

Actividades: centro de equipamientos, comerciales y servicios de ocio.
 - **Los Llanos.**

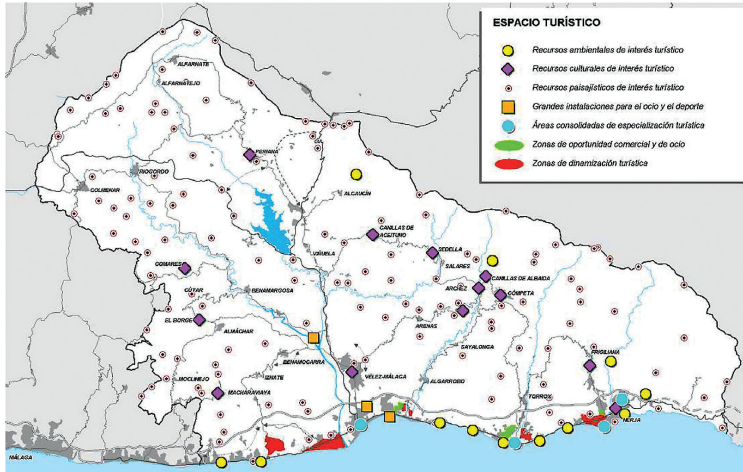
Oportunidades: localización en el entorno de la A-7207 y la N-340.

Actividades: centro de equipamientos, comerciales y servicios de ocio.
 - **Chillar.**

Oportunidades: espacio colindante a la MA-105 y N-340 y situado entre el núcleo de Nerja y el espacio propuesto para desarrollo turístico del Playazo

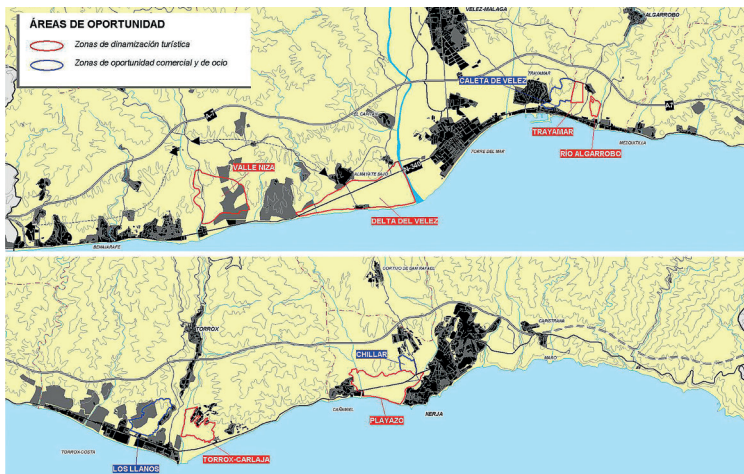
Actividades: centro de equipamientos, comerciales y servicios de ocio.

Localización espacios turísticos. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga.

AAO turísticas, comerciales y de ocio. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga.

Por último, es adecuado señalar las novedades y aportaciones que desde este POTS se realiza a la figura de las AAO:

- Se diversifican los usos a implantar en estos ámbitos, no destinándose exclusivamente a actividades productivas propiamente dichas, lo que hasta este momento parecía ser el fin último de la delimitación y reserva de estos espacios.
- Por primera vez se regula el uso turístico como característico, para ello el documento propone un total de seis áreas denominándolas “zonas de dinamización turística”.
- Se establecen determinaciones más concretas para la ordenación de estos espacios.
- Queda prevista la posibilidad de implantar usos residenciales tanto en áreas cuyo uso característico es el terciario como en aquellas con un uso característico turístico.
- Se pormenoriza la ordenación de las áreas turísticas mediante la concreción de determinaciones vinculantes para el planeamiento urbanístico con un importante grado de detalle.

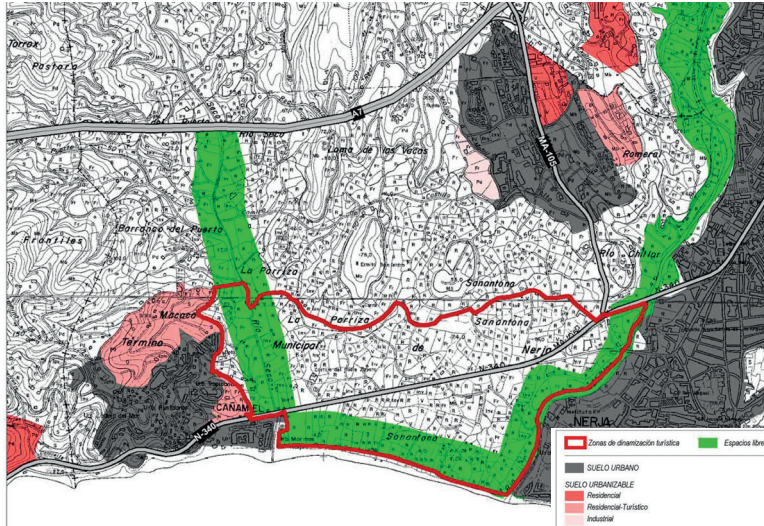
Así, a modo de ejemplo, los artículos 45 y 46¹⁰⁰, establecen, entre otros, los siguientes requisitos: cuando se prevean usos residenciales se aplicará, como norma general, una proporcionalidad de dos plazas residenciales por cada plaza de alojamiento hotelero; la edificabilidad bruta total, que con carácter general y salvo excepciones que también las contempla, se establece en 0,22 m²t/m²s; destina a espacios libres una banda de, al menos, 200 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar; evitar la conformación de frentes urbanizados, no permitiéndose la exteriorización hacia la vertiente litoral de más del 60% de la superficie total de las fachadas y cubiertas de la edificación, quedando las superficies restantes apantalladas por espacios forestales o ajardinados.

- Por primera vez en un POTS, se incorpora al contenido del mismo un documento que bajo la denominación “anexo” a la Normativa contiene fichas para cada una de las AAO definidas en el documento. Estas fichas justifican la implantación del área y su localización, pormenoriza las características del ámbito y señala los criterios de actuación. Además, se complementa con un plano en el que se indica la clasificación y calificación de los usos colindantes. Destaca por tanto, tal y como se ha indicado en el párrafo anterior y se incide en éste, el grado de detalle, algo novedoso hasta el momento de publicación de este POTS, con que se regula pormenorizadamente cada área.

A modo de ejemplo y para hacer más ilustrativo lo indicado, se añade una de las fichas que la documentación del POTS contiene:

¹⁰⁰ POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga. Normativa.

Plano de clasificación del suelo del ámbito y de las proximidades del “AAO El Playazo”. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga.

Ficha “AAO El Playazo”. POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga.

POTS de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (Málaga)

Denominación: “Suelos para actividades industriales, logísticas y comerciales”/“Zonas de dinamización”/“Zonas de Oportunidad”/“Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Zona para actividades comerciales y de ocio	Eje Torre del Mar-Trapiche-Vélez Málaga	Vélez Málaga	* ¹⁰¹
	Zona para actividades comerciales y de ocio	Torrox	Torrox	*
	Zona para actividades comerciales y de ocio	Nerja	Nerja	*
	Zona para actividades comerciales y de ocio	Colmenar	Colmenar	*
	Zona para actividades industriales	Norte de Vélez Málaga	Vélez Málaga	*
Turística	Zona de dinamización turística	Valle Niza	Vélez Málaga	148 ha
	Zona de dinamización turística	Delta del Vélez	Vélez Málaga	207 ha
	Zona de dinamización turística	Trayamar	Algarrobo	16 ha
	Zona de dinamización turística	Río Algarrobo	Algarrobo	11 ha
	Zona de dinamización turística	Torrox-Carlaja	Torrox	48 ha
	Zona de dinamización turística	Playazo	Nerja	116 ha
	Zona para actividades comerciales y de ocio	Caleta de Vélez	Vélez Málaga	39 ha
	Zona para actividades comerciales y de ocio	Los Llanos	Torrox	65 ha
	Zona para actividades comerciales y de ocio	Chíllar	Nerja	17 ha
Total superficie AAO Turísticas				667 ha
Total superficie AAO POTS Costa del Sol Oriental-Axarquía (aprox.)				667 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS Costa del Sol Oriental-Axarquía de Málaga.

¹⁰¹. El POTS no contiene el dato relativo a la superficie de dichas áreas. En relación a estos ámbitos, denominados propiamente como “Suelos para actividades industriales, logísticas y comerciales” y previstos tanto en la Memoria de Ordenación como en la Normativa del POTS, no se incorporan fichas en el anexo de la Normativa, a diferencia de las “Zonas de dinamización turística” y las “Zonas de oportunidad para actividades comerciales y de ocio” para las que sí se contiene.

3.4. Cuarta generación POTS en Andalucía

Los POTS aprobados en esta etapa en Andalucía son los que a continuación se enumeran: POTS del Levante Almeriense, POTS de la aglomeración urbana de Sevilla y POTS de la aglomeración urbana de Málaga.

Estos documentos pertenecen al cuarto impulso dado en la comunidad de Andalucía a la planificación territorial de ámbito subregional, y al igual que se indicaba con los POTS de la tercera etapa, su formulación, redacción, tramitación y ulterior aprobación son muy próximos en el tiempo, de ahí las características comunes que presentan y que vienen a ser el reflejo de la evolución de la propia planificación territorial a nivel autonómico.

Es una generación significativa desde el punto de vista de la planificación territorial en la que se dota ámbitos especialmente relevantes a nivel regional, puesto que se regula a través de instrumentos de planificación territorial subregional las dos principales áreas de aglomeración urbana de la Comunidad Autónoma, tal y como recoge el POTA, en su norma 13 apartado 2, al regular el sistema polinuclear de “centros regionales”, ubicados dentro del primer nivel del sistema de ciudades de Andalucía y que destacan por la concentración de población y actividad económica, junto con la dinámica urbana y funcional y por su papel decisivo para la integración exterior de Andalucía. Asimismo, en esta etapa se continúa el proceso tendente a la plena dotación de planificación territorial del litoral andaluz, a través de la aprobación del POTS del Poniente Almeriense.

La tendencia ya iniciada en la generación anterior respecto de la relevancia dedicada a las AAO por parte de la planificación territorial, continúa e incluso se incrementa, ello debido en gran parte por los ámbitos regulados en esta etapa. Como se tendrá ocasión de ver en el análisis de cada uno de los POTS, además de preservarse suelo con destino a la implantación de infraestructuras y dotaciones de carácter supramunicipal capaces de articular todo el espacio comprendido en el ámbito, en esta etapa se definen pormenorizadamente las actividades a implantar, aparece una nueva tipología de AAO con entidad y sustantividad propia, las destinadas a un uso residencial, y se concretan nuevas determinaciones relativas a la regulación jurídica de estos ámbitos.

3.4.1. POTS del Levante Almeriense

El POTS del Levante Almeriense¹⁰² regula la zona litoral oriental de la provincia de Almería, con su aprobación, el ámbito costero de la citada provincia queda casi en su totalidad regulado desde un punto de vista de la planificación territorial, lo que se colmatará en el año 2011, con la aprobación definitiva del POTS de la aglomeración urbana de Almería.

Se trata de un ámbito¹⁰³ caracterizado por sustentar su economía en la agricultura y en el turismo, si bien su tardía incorporación al desarrollo turístico, producido hace entorno a dos décadas, ha permitido que aún conserve un frente litoral poco urbanizado y por tanto se constituya como una oportunidad para, desde un punto de vista de la planificación territorial, actuar sobre dicho territorio¹⁰⁴.

Por tanto, los objetivos que se pretenden con este POTS están orientados a paliar las deficiencias presentes en el ámbito y potenciar sus características propias, a tal fin se proponen tres objetivos generales: la articulación territorial del ámbito; la revaloración de la actividad económica del territorio; la protección y puesta en valor de sus recursos naturales, culturales y paisajísticos.

Entre las propuestas señaladas para la consecución del segundo objetivo mencionado, son relevantes desde el punto de vista de la localización de AAO, las áreas de reserva para la localización de actividades económicas de interés supramunicipal.

102. Procedimiento de elaboración del POTS del Levante Almeriense:

- Acuerdo de formulación por Decreto 89/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Levante Almeriense (BOJA núm. 85, de 02/05/2007).
- Redacción del documento: marzo a noviembre de 2007.
- Resolución de 7 noviembre de 2007, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Levante Almeriense (BOJA núm. 232, de 26/11/2007), con apertura del plazo para sometimiento a información pública del documento por un plazo de dos meses. Posteriormente ampliado por Resolución de 14 de enero de 2008 (BOJA núm. 18, de 25/01/2008).
- Aprobado por Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 57, de 24/03/2009).
- Entrada en vigor el 25 de marzo de 2009, conforme a lo previsto en la disposición final segunda del Decreto 26/2009.
Mediante Orden de 7 de noviembre de 2018, se aprueba la modificación núm. 1 del POTS del Levante Almeriense (BOJA núm. 219, de 13/11/2018).

¹⁰³ El ámbito del POTS del Levante Almeriense comprende los términos municipales de Antas, Bédar, Carboneras, Cuevas del Almanzora, Los Gallardos, Garrucha, Huércal-Overa, Mojácar, Pulpí, Turre y Vera.

¹⁰⁴ Referencias contenidas en la Memoria de Información del POTS del Levante Almeriense, 2009, pág. 31.

El POTS señala la necesidad de prever zonas y áreas de oportunidad de interés supramunicipal para la ubicación de actividades económicas de alta cualificación con alcance comarcal y ajeno a las previsiones de suelo que realicen los respectivos planeamientos urbanísticos generales, en función de las necesidades locales de sus municipios. A la vez, el documento justifica su necesidad en la capacidad de dichas áreas para acoger actividades que ayuden a diversificar y cualificar la estructura productiva de la zona, generando valores añadidos a la misma. Para analizar estas áreas, se clasifican en función de su uso característico, a tal fin pueden distinguirse en este ámbito:

- **Áreas para la ubicación de actividades productivas.** Se trata de zonas que cuentan con un importante potencial de desarrollo por su posición estratégica respecto del sistema de transportes:

- **Áreas de Reserva del Corredor de la Ballabona.**

El POTS propone dos actuaciones en este ámbito: Antas-Cuevas de Almanzora y Huércal-Overa.

Propuesta: concentrar las demandas de crecimiento urbano para usos industriales y logísticos para la zona central del ámbito, ligadas a las actividades del entorno (mármol) y los usos terciarios de apoyo a dichas actividades.

- **Área de Reserva de Actividades de Carboneras.**

Propuesta: implantación de usos industriales, logísticos y terciarios a fin de aprovechar las sinergias con el puerto.

- **Área de Reserva de Actividades de Pulpí.**

Propuesta: usos industriales y logísticos, con especial relevancia de los ligados a la agricultura, junto con usos terciarios ligados a estas actividades.

- **Área de Reserva de Actividades de Bédar-Los Gallardos.**

Propuesta: actuación vinculada a las industrias auxiliares de la construcción relacionadas con la transformación del yeso y la cerámica.

- **Áreas para la localización de usos residenciales y turísticos.** Con la finalidad de mejorar la oferta de viviendas, alojamientos, servicios y equipamientos de carácter turísticos:

– **Zona de Reserva del Llano Central.**

Propuesta: ubicación de viviendas, alojamientos y actividades vinculadas a las actividades turísticas y de servicios en el entorno de la también propuesta por el plan estación ferroviaria.

– **Zona de Reserva residencial y turística de Carboneras.**

Propuesta: destinada a viviendas, alojamientos hoteleros y dotaciones que sirvan de apoyo al aprovechamiento turístico del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar.

– **Zona de Reserva residencial y turística de Huércal-Overa.**

Propuesta: con destino a viviendas, alojamientos hoteleros, instalaciones de campo de golf y usos complementarios y compatibles que contribuyan al equilibrio de la actividad turística entre el litoral y el interior del ámbito.

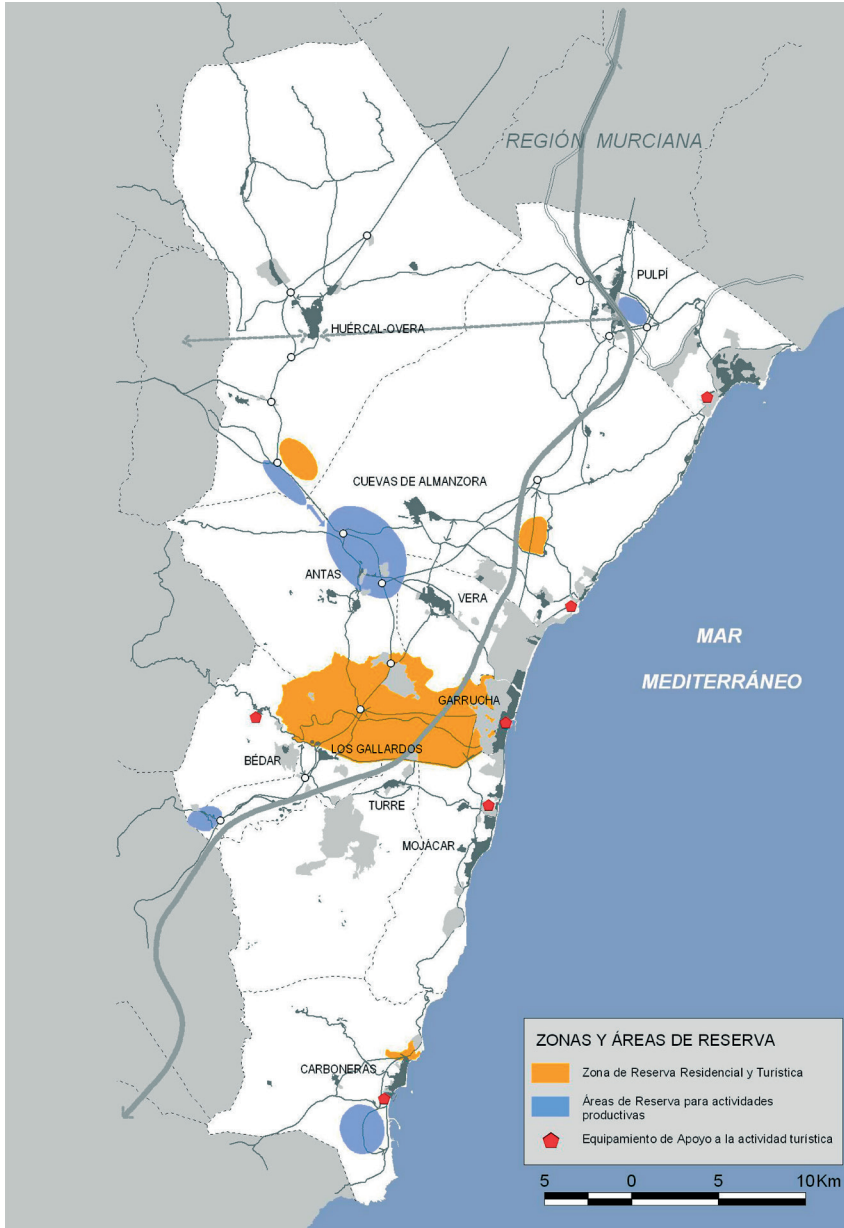
– **Zona de Reserva residencial y turística de Cuevas del Almanzora.**

Propuesta: implantación de viviendas, alojamientos hoteleros y dotaciones que potencien y cualifiquen el aprovechamiento turístico de la zona.

La Normativa del POTS¹⁰⁵ define y localiza estas áreas conforme a la distinción hecha en los párrafos anteriores, a la vez que regula el conjunto de determinaciones de las mismas, entre las que cabe destacar: cuando se trate de actuaciones públicas podrán ser declaradas de interés autonómico, en cuyo caso se incorporarán automáticamente al planeamiento urbanístico municipal; novedoso resulta la precisión relativa a las reservas de suelo para dotaciones locales contenida en el artículo 35.6 que “deberán dimensionarse conforme a los límites superiores de entre los establecidos en el artículo 17.1.2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y situarse en los lugares de mayor accesibilidad”; la clasificación como urbanizable de dichos suelos no computa a efectos de la previsión contenida en la norma 45.4.a) del POTA; se establece la protección cautelar del suelo afecto a dichas áreas; se regula pormenorizadamente cada una de las áreas estableciendo determinaciones concretas en función de sus características.

¹⁰⁵. Artículos 35 a 42 de la Normativa del POTS del Levante Almeriense.

Localización de las zonas y áreas de reserva. POTS del Levante Almeriense



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense.

POTS del Levante Almeriense

Denominación “Áreas de Reserva”/ “Zonas de Reserva”			
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios
Productiva	Industrial y logístico	Áreas de Reserva del Corredor de la Ballabona	Antas, Cuevas del Almanzora y Huércal-Overa
	Industriales, logísticos y terciarios	Área de Reserva de Actividades de Carboneras	Carboneras
	Industriales, logísticos y terciarios	Área de Reserva de Actividades de Pulpí	Pulpí
	Terciarias	Área de Reserva de Actividades de Bédar-Los Gallardos	Bédar y Los Gallardos
Turística	Turística	Zona de Reserva del Llano Central del Levante de Almería	Antas, Bédar, Los Gallardos, Garrucha, Mojácar, Turre y Vera
	Turística y residencial	Zona de Reserva residencial y turística de Carboneras	Carboneras
	Turística y residencial	Zona de Reserva residencial y turística de Huércal-Overa	Huércal-Overa
	Turística y residencial	Zona de Reserva residencial y turística de Cuevas del Almanzora	Cuevas del Almanzora

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS del Levante Almeriense.

3.4.2. POTS de la aglomeración urbana de Sevilla

El ámbito¹⁰⁶ comprendido en el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla¹⁰⁷ coincide, como su propio nombre indica, con la aglomeración urbana de dicha ciudad. El POTA, en su norma 13 apartado 1, parte de la consideración de este ámbito como una de las áreas urbanas¹⁰⁸ que responden a un modelo clásico de ciudad central dominante, que ha alcanzado un importante grado de complejidad, y que se encuentran en un ciclo del proceso metropolitano en el que la ciudad central empieza a perder peso poblacional y económico relativo a favor de los municipios y núcleos de su primera o segunda corona metropolitana.

Estos cambios y flujos constantes entre la ciudad, como núcleo central, y la periferia, como corona del mismo, hacen especialmente compleja las interrelaciones existentes en los ámbitos de las aglomeraciones urbanas en general, y en especial en el caso que nos ocupa, debido a que la aglomeración de Sevilla está integrada por cuarenta y seis términos municipales, la primera en términos cuantitativos de Andalucía.

Estas razones y otras muchas que se podrían indicar, hacían especialmente relevante llevar a cabo la planificación territorial de este ámbito, en el que juegan un papel fundamental la delimitación de suelos estratégicos para su preservación de procesos urbanísticos generales con destino a dotar el territorio de equipamientos

¹⁰⁶. El ámbito territorial del POTS comprende íntegramente los términos municipales de: Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, La Algaba, Almensilla, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Carrión de los Céspedes, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Castilleja del Campo, Coria del Río, Dos Hermanas, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Huelva del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, Palomares del Río, Pilas, La Puebla del Río, La Rinconada, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar La Mayor, Santiponce, Sevilla, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, Villanueva del Ariscal y El Viso del Alcor.

¹⁰⁷. Procedimiento de elaboración del POTS de la aglomeración urbana de Sevilla:

- Acuerdo de formulación por Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (BOJA núm. 228, de 24/11/2006).
- Redacción del documento: noviembre 2006 a octubre de 2007.
- Resolución de 17 de octubre de 2007, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (BOJA núm. 212, de 26/10/2007), con apertura de un plazo de información pública durante dos meses.
- Aprobado por Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 114, de 09/07/2009).
- Entrada en vigor el 10 de julio de 2009, conforme a lo previsto en la disposición final segunda del Decreto 267/2009.

¹⁰⁸. Junto con las de Málaga y Granada.

e infraestructuras que vertebrén y faciliten el desarrollo, la articulación territorial y la localización idónea en el conjunto de la aglomeración. Con este propósito, la Memoria de Ordenación del POTS, al enumerar sus objetivos generales, dedica dos para su consecución: ordenar el crecimiento de los suelos de uso residencial, manteniendo el sistema de poblamiento y dimensionándolos en proporción a las necesidades previstas de crecimiento metropolitano; identificar los suelos y las infraestructuras vinculadas al desarrollo de actividades productivas, asignando tal uso a las principales AAO de rango metropolitano.

En desarrollo del mismo, la “estrategia” que se propone es “compatibilizar los usos en el territorio y potenciar la diversidad económica y productiva”, distinguiendo dos tipos de usos característicos, el residencial y el productivo, para lo que propone dos actuaciones fundamentales:

- **Identificar suelos para uso residencial de significancia metropolitana.** El POTS identifica un total de veintidós AAO de carácter residencial, con la finalidad de localizar suelos para satisfacer la demanda supramunicipal de viviendas con destino mayoritario a vivienda protegida, caracterizadas por contribuir al reequilibrio territorial de la oferta de vivienda protegida en el ámbito, así como presentar buenas condiciones de accesibilidad y además, justificadas en las previsible demandas futuras en relación al desarrollo de nuevos suelos productivos.
- **Identificar suelos estratégicos para usos productivos de relevancia metropolitana.** Se trata de suelos de escala metropolitana para ordenar las demandas que excedan de las necesidades propias de los municipios donde se ubiquen. El POTS identifica un total de cuarenta y siete AAO de contenido productivo, diferenciadas en cuatro tipos en función del carácter predominante:
 - **Áreas de carácter tecnológico (ocho):** destinadas a la implantación de actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo de los sectores estratégicos.
 - **Áreas de carácter logístico (cinco):** su finalidad es la implantación de actividades relativas al tráfico de mercancías y sus servicios auxiliares y, en general, las que reúnen los requisitos previstos por la Ley 5/2001, de 4 de junio, por la que se regulan las áreas de transportes de mercancía en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - **Áreas de carácter empresarial (veinticinco):** para la implantación de actividades industriales y servicios relativos a su desarrollo y funcionalidad.

- **Áreas de carácter terciario (nueve):** previstas para la ubicación de actividades comerciales, de ocio y turísticas, así como la prestación de servicios de carácter metropolitanos.

La regulación jurídica de las AAO, contenida en los artículos 54 y 55 de la Normativa del POTS, se centra en establecer las determinaciones para su ordenación y en establecer la tipología de las mismas¹⁰⁹, así como su identificación. Estas determinaciones coinciden sustancialmente con las indicadas en los instrumentos anteriormente analizados, por lo que al objeto de evitar reiteraciones se enfatiza en las novedades que contiene:

- Posibilidad de establecer, con destino a la adquisición de suelos, “áreas de reservas de terrenos y áreas de tanteo y retracto”, conforme a lo previsto en la normativa urbanística andaluza (LOUA).
- Condiciona el desarrollo de las mismas a la ejecución de las actuaciones necesarias para garantizar el acceso a las mismas mediante transporte público y transporte no motorizado.
- Establece que los estudios de movilidad de los instrumentos de planeamiento general de los municipios en los que se localicen AAO que se apoyen en los ejes viarios A-49, A-66, A-4 y SE-40, deberán valorar la incidencia de los nuevos desarrollos sobre la funcionalidad del conjunto del eje, previendo los efectos acumulativos que sobre el mismo podrán tener el resto de las AAO previstas en el POTS.
- Se incide en la importancia del diseño urbanístico de estas áreas que deberá cualificar las tramas, la textura de usos, la diversidad morfológica y los valores paisajísticos, para conseguir un entorno de calidad. Así, el planeamiento de desarrollo debe garantizar infraestructuras y servicios para eliminar los factores de contaminación, favorecer la utilización de energías renovables, fomentar la peatonalización y ofrecer un transporte público eficiente.
- Con carácter normativo, prohíbe las modificaciones de planeamiento urbanístico vigente hasta que no se produzca el desarrollo del AAO y el otorgamiento de nuevas autorizaciones para actividades en suelo no urbanizable o su ampliación si ya existieran, salvo las destinadas a la explotación de los recursos naturales de los terrenos, conforme a lo regulado en el artículo 50 de la LOUA.

¹⁰⁹. Se distinguen cinco tipos: AAO de carácter tecnológico (artículo 55.3); AAO de carácter logístico (artículo 55.4); AAO de carácter empresarial (artículo 55.5); AAO de carácter residencial (artículo 55.6); AAO de carácter terciario (artículo 55.7).

Destaca en este POTS como novedad importante, motivo éste por el que se estima merece especial mención y análisis, el hecho de la autonomía con que se regulan las áreas destinadas a un uso característico residencial y la relevancia que desde el instrumento se le dedica al mismo. Tanto en aquellas áreas con carácter residencial como aquellas en las que predominando otro, cualquiera de los tipos previstos en el plan dentro de las áreas de contenido productivo, se especifica en términos cuantitativos las viviendas previstas con carácter aproximado, así como en la mayoría, el porcentaje que, como mínimo, deberá destinarse a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. La aportación de este POTS relativa al número de viviendas, tanto de régimen general como en régimen de viviendas protegidas, propuestas para su implantación en el área de la aglomeración urbana de Sevilla es sumamente importante, y parece perseguir un doble objetivo, por un lado, la aportación que desde la planificación territorial hace para preservar suelo destinado a dar solución a la importante demanda de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y por otro, la previsión de viviendas dentro de las propias zonas productivas como medio para facilitar la proximidad entre el lugar de residencia y el centro de trabajo, evitando o mitigando los traslados que a diario originan dicho motivo, los atascos de tráfico y contribuyendo, en suma, a la mejora de calidad de vida de los ciudadanos.

Sin carácter exhaustivo, a partir de la información reflejada en las fichas contenidas en el documento del POTS, se pueden extraer los siguientes datos:

Tipo de AAO	Nº Total Viviendas (aprox)	Nº Viviendas protegidas (aprox)
Empresarial ¹¹⁰	2.600	600
Tecnológico ¹¹¹	2.500	-
Logístico ¹¹²	-	-
Terciario ¹¹³	900	-
Residencial ¹¹⁴	49.050	29.650
Total	55.050	30.250

¹¹⁰. Dentro de las AAO de carácter empresarial, contemplan uso residencial, con los criterios que se indican, las siguientes:

- E4 Parque Tecnológico y Empresarial La Algaba (La Algaba). Suelo residencial con capacidad máxima aproximada de 1.600 viviendas.
- E8 PIBO-Ampliación (Bollullos de la Mitación). La capacidad residencial máxima prevista se fija aproximadamente en 500 viviendas, de las que, al menos, el 60% estarán sometidas a algún régimen de protección pública.
- E16 Parque Empresarial Olivares-Villanueva. La edificabilidad residencial previstas en el área tendrá una capacidad aproximada de 500 viviendas, de las que, al menos, el 60% serán protegidas.

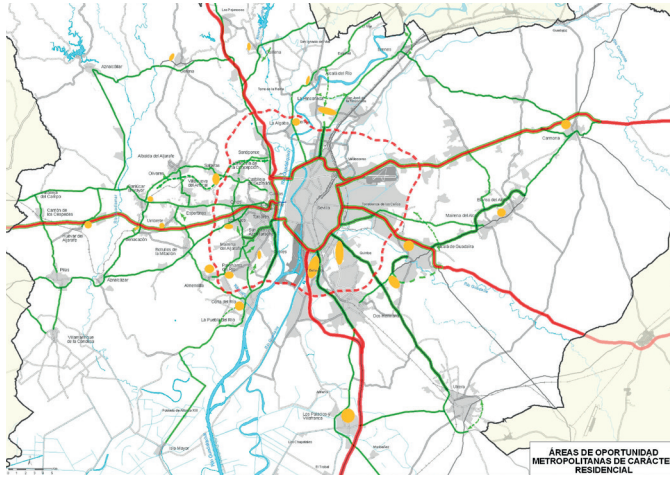
¹¹¹. Sólo el AAO T1 Parque Tecnológico de Alcalá (Alcalá de Guadaíra) contempla usos residenciales, los cuales, según prevé el documento, no superarán las 2.500 viviendas.

¹¹². Las AAO de carácter logístico previstas por el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla, constituyen la única tipología de las previstas por este documento que no contempla la compatibilización del uso residencial.

¹¹³. El AAO TS2 “Área Deportiva Turística Las Minas” (Aznalcázar), contempla entre sus criterios de actuación, que el planeamiento general asignará a los terrenos los usos globales turístico y residencial con una capacidad máxima de 900 viviendas.

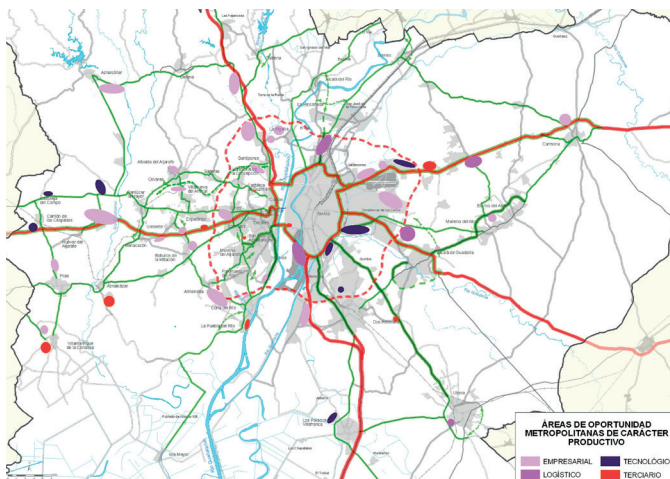
¹¹⁴. Las veintidós AAO de contenido residencial contemplan, en distintos porcentajes, la reserva para viviendas protegidas.

Localización de las AAO de carácter residencial. POTS de la aglomeración urbana de Sevilla



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla.

Localización de las AAO de carácter productivo. POTS de la aglomeración urbana de Sevilla



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla.

POTS de la aglomeración urbana de Sevilla (I)

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Empresarial	E1 Parque Agroindustrial	Albaida del Aljarafe y Olivares	30 ha
	Empresarial	E2 Parque Empresarial Puerta de Los Alcores	Alcalá de Guadaíra	18 ha
	Empresarial	E3 Ciudad Jóvenes Empresarios	La Algaba	80 ha
	Empresarial	E4 Parque Empresarial La Algaba	La Algaba	65 ha
	Empresarial	E5 Campus de Actividades Empresariales y Servicios del Aljarafe Sur	Almensilla	246 ha
	Empresarial	E6 Parque de Actividades Medio Ambientales de Andalucía. PAMA	Aznalcóllar	150 ha
	Empresarial	E7 Centro Empresarial	Bollullos de la Mitación	51 ha
	Empresarial	E8 PIBO (Ampliación)	Bollullos de la Mitación	88 ha
	Empresarial	E9 Parque Empresarial Autovía	Carmona	130 ha
	Empresarial	E10 P.I. La Estrella (Ampliación)	Coria del Río	25 ha
	Empresarial	E11 P.I. La Isla (Ampliación)	Dos Hermanas	234 ha
	Empresarial	E12 Parque Empresarial El Pétalo	Gines, Bormujos y Espartinas	113 ha
	Empresarial	E13 El Esparragal (Ampliación)	Guillena	200 ha
	Empresarial	E14 Parque Empresarial Huévar-Benacazón	Huévar del Aljarafe y Benacazón	300 ha
	Empresarial	E15 Parque Empresarial Mairena-El Viso	Mairena del Alcor y El Viso del Alcor	20 ha
	Empresarial	E16 Parque Empresarial Olivares-Villanueva	Olivares y Villanueva del Ariscal	68 ha
	Empresarial	E17 Parque Empresarial Palomares del Río	Palomares del Río	60 ha
	Empresarial	E18 Parque Empresarial La Pila	Pilas	80 ha
	Empresarial	E19 P.I. Los Espartales (Ampliación)	La Rinconada	100 ha
	Empresarial	E20 P.I. Los Llanos (Ampliación)	Salteras	177 ha
	Empresarial	E21 San Nicolás	Sevilla	174 ha
	Empresarial	E22 Heineken, Santa Bárbara y Peromingo	Sevilla	535 ha
	Empresarial	E23 Parque Empresarial del Aljarafe	Umbrete	69 ha
	Empresarial	E24 Parque Empresarial de la Vega	Valencina de la Concepción	150 ha
	Empresarial	E25 Parque Industrial y Logístico “Agromures”	Villamanrique de la Condesa	55 ha
Total superficie AAO Empresarial				3.218 ha

POTS de la aglomeración urbana de Sevilla (II)

Denominación: "Áreas de Oportunidad"				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Tecnológico	T1 Parque Tecnológico de Alcalá	Alcalá de Guadaíra	250 ha
	Tecnológico	T2 Ciudad del Agua	Carrión de los Céspedes	20 ha
	Tecnológico	T3 Parque de Actividades científicas y tecnológicas	Castilleja del Campo	60 ha
	Tecnológico	T4 Ciudad del Conocimiento	Dos Hermanas	50 ha
	Tecnológico	T5 Parque Tecnológico Agroalimentario. AGROPOLIS	Los Palacios-Villafranca	64 ha
	Tecnológico	T6 Parque Tecnológico Aeroespacial de Andalucía. AERÓPOLIS (Ampliación)	La Rinconada	146 ha
	Tecnológico	T7 Parque de Innovación Empresarial	Sanlúcar la Mayor	200 ha
	Tecnológico	T8 Villanueva del Pítamo	Sevilla	65 ha
Total superficie AAO Tecnológico				855 ha
Productiva	Logístico	L1 Plataforma Logística	Alcalá de Guadaíra	270 ha
	Logístico	L2 Parque Logístico de Carmona (Ampliación)	Carmona	110 ha
	Logístico	L3 Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Sevilla	Sevilla	80 ha
	Logístico	L4 Centro de Transportes de Mercancías. Majarabique	Sevilla y La Rinconada	218 ha
	Logístico	L5 Centro Logístico	Utrera	47 ha
Total superficie AAO Logístico				725 ha
Productiva	Terciario	TS1 Centro Comercial y de Ocio Alcalá Sur	Alcalá de Guadaíra	30 ha
	Terciario	TS2 Área Deportiva-Turística de Las Minas	Aznalcázar	117 ha
	Terciario	TS3 Área de Servicios Culturales y Empresariales	Bormujos	10 ha
	Terciario	TS4 Hotel y Escuela de Hostelería	Castilleja de Guzmán	5 ha
	Terciario	TS5 Centro Comercial (APROCOM)	Espartinas	25 ha
	Terciario	TS6 Complejo "La Guardia"	Puebla del Río	37 ha
	Terciario	TS7 Centro Comercial y de Ocio La Caridad	La Rinconada	132 ha
	Terciario	TS8 Zona Dotacional "Ciudad de la Justicia"	Sevilla	*115
	Terciario	TS9 Ciudad del Caballo	Villamanrique de la Condesa	124
Total superficie AAO Terciario (aprox.)				480 ha

¹¹⁵. Sin determinar.

POTS de la aglomeración urbana de Sevilla (III)

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Residencial	Residencial	R1 El Zacatín	Alcalá de Guadaíra	94 ha
	Residencial	R2 Residencial Alcalá de Guadaíra Sur	Alcalá de Guadaíra	120 ha
	Residencial	R3 Residencial Alcalá del Río	Alcalá del Río	25 ha
	Residencial	R4 Residencial El Aral	La Algaba	51 ha
	Residencial	R5 Residencial Almensilla	Almensilla	20 ha
	Residencial	R6 Residencial Cercanías	Benacazón	7 ha
	Residencial	R7 Residencial Arco Oeste	Bormujos	44 ha
	Residencial	R8 Residencial Carmona	Carmona	30 ha
	Residencial	R9 Residencial Coria del Río	Coria del Río	20 ha
	Residencial	R10 Residencial Dos Hermanas	Dos Hermanas	197 ha
	Residencial	R11 Residencial Gerena	Gerena	28 ha
	Residencial	R12 El Molinillo	Guillena	32 ha
	Residencial	R13 Residencial Huévar	Huévar del Aljarafe	20 ha
	Residencial	R14 Residencial Mairena	Mairena del Aljarafe	32 ha
	Residencial	R15 Residencial Los Palacios	Los Palacios / Villafranca	45 ha
	Residencial	R16 Residencial Palomares	Palomares del Río	45 ha
	Residencial	R17 Pago de Enmedio	La Rinconada	135 ha
	Residencial	R18 Tierras Blancas	Salteras	36 ha
	Residencial	R19 Residencial Sanlúcar	Sanlúcar La Mayor	20 ha
	Residencial	R20 Cortijo del Cuarto	Sevilla y Dos Hermanas	155 ha
	Residencial	R21 Sector San Cristóbal	Umbrete	34 ha
	Residencial	R22 Residencial Mairena El Viso	El Viso del Alcor / Mairena del Alcor	20 ha
Total superficie AAO Residencial				1.210 ha
Total superficie AAO POTS aglomeración urbana de Sevilla (aprox.)				6.488 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la aglomeración urbana de Sevilla.

3.4.3. POTS de la aglomeración urbana de Málaga

Los contrastes presentes en el ámbito de la aglomeración urbana de Málaga^{116/117}, unido al hecho de constituir la segunda aglomeración por volumen demográfico de Andalucía y su posición estratégica en el litoral Mediterráneo, conforman algunas de las razones que hacían de este ámbito uno de los prioritarios para su planificación territorial.

La aglomeración urbana de Málaga ha sido escenario en las últimas décadas, y con mayor fuerza en los últimos años, de importantes transformaciones que han reforzado su importancia como motor económico a nivel regional pero también nacional. Las razones indicadas unidas a otras de distinta índole tales como la concentración de la población en la zona litoral con elevados índices de densidad frente a un interior más equilibrado, la fuerte dependencia de los municipios de la aglomeración con respecto a la capital en la que se concentra la actividad económica y en consecuencia origina traslados diarios por motivos laborales con los consiguientes problemas de tráfico que ello ocasiona, hacen que la planificación territorial se presente como el instrumento necesario para reorganizar este espacio de forma tal que se refuerce y diversifique su competitividad económica a la vez que se reorganicen los centros productivos en todo su ámbito.

Para la consecución del modelo territorial previsto por el POTS, el documento establece un conjunto de objetivos tendentes lograr una estructura territorial en el ámbito integrada, sostenible y equilibrada. Para ello, el plan identifica un conjunto de objetivos generales, entre otros: asegurar la integración territorial de la aglomeración urbana en el sistema de ciudades de Andalucía y contribuir a la

¹¹⁶ Procedimiento de elaboración del POTS de la aglomeración urbana de Málaga:

- Acuerdo de formulación por Decreto 213/2006, de 5 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga (BOJA núm. 250, de 29/12/2006).
- Redacción del documento: enero a diciembre de 2007.
- Resolución de 5 de diciembre de 2007, sobre información pública del Plan de Ordenación de la aglomeración urbana de Málaga (BOJA núm. 249, de 20/12/2007), con apertura del plazo para sometimiento a información pública del documento por un plazo de dos meses.
- Aprobado por Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 142, de 23/07/2009).
- Entrada en vigor el 24 de julio de 2009, conforme a lo previsto en la disposición final segunda del Decreto 308/2009.

¹¹⁷ El ámbito de la aglomeración urbana de Málaga está formado por trece municipios: Alhaurín de la Torre, Alhaurín el Grande, Almogía, Álora, Benalmádena, Cártama, Casabermeja, Coín, Málaga, Pizarra, Rincón de la Victoria, Torremolinos y Totalán.

cohesión territorial y social del ámbito; garantizar la coordinación de los contenidos del POTS de la aglomeración urbana de Málaga con las determinaciones establecidas en los POTS de la Costa del Sol Occidental y de la Costa del Sol Oriental-Axarquía; establecer zonas que deben quedar preservadas del proceso urbanizador por sus valores o potencialidades ambientales, paisajísticas y culturales, o por estar sometidas a riesgos naturales o tecnológicos; reforzar la articulación interna de la aglomeración y la intermodalidad de los servicios de transporte, potenciando el transporte público; identificar los suelos y las infraestructuras vinculadas al desarrollo de actividades productivas de rango metropolitano. Este último, destacable tanto por su relevancia desde el punto de vista que nos ocupa como por constituir medio que facilita la consecución de otros objetivos que también se propone el plan.

El sistema de articulación territorial del ámbito se compone por el sistema de asentamientos de la aglomeración pero también por los sistemas de cohesión territorial (sistema de comunicaciones y transportes, sistema de espacios libres y equipamientos de carácter metropolitano). El POTS define el sistema de asentamientos como el compuesto por los suelos clasificados por los instrumentos de planeamiento urbanístico general de los distintos municipios del ámbito como urbanos y urbanizables ordenados, así como los nuevos suelos que se clasifiquen como tales por las innovaciones de los PGOU que se realicen conforme a las propias previsiones del plan territorial. Pero además, el POTS integra en el sistema de asentamientos las distintas AAO que propone, una vez incorporadas al proceso urbanístico. Con la finalidad de dar solución a los desequilibrios, el instrumento plantea una nueva estrategia locacional basada en promover nuevos lugares en los que formalizar una nueva tipología territorial capaz de integrar el sistema de asentamientos preexistentes e incorporar espacios de interior con la finalidad de reeconomizar y reorganizar el suelo de la aglomeración mediante actuaciones que faciliten la recualificación territorial y la mejora de la organización y estructuración interna del ámbito. Con tal finalidad, el POTS de la aglomeración urbana de Málaga propone el desarrollo de un total de veintitrés AAO de carácter productivo, residencial y turístico, según la siguiente estructura y contenido:

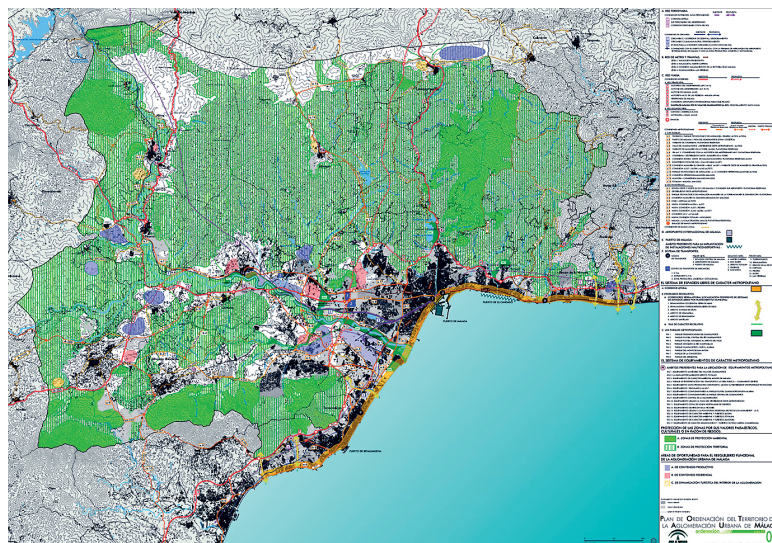
- **AAO de contenido productivo.** El POTS trata de proponer espacios en los que localizar junto a las tradicionales actividades productivas de la zona, en muchos casos necesitadas de reubicación por la expansión de los consolidados núcleos de población, nuevas actividades emergentes cuya presencia se ve favorecida por la situación estratégica de la aglomeración urbana de Málaga. Se trata desde el POTS de dar respuesta a los nuevos requerimientos espaciales y funcionales de los asentamientos productivos, a través de la localización estratégica de espacios para la implantación de actividades empresariales, fundamentalmente

tecnológicas, logísticas y terciarias. Se prevén un total de diez áreas con dicho contenido con una extensión aproximada de 1.905 hectáreas¹¹⁸.

- **AAO de contenido residencial.** La finalidad de este tipo de espacios, y en buena medida la justificación de su previsión, es el desarrollo de una oferta residencial cualificada y singular, en la que primen la accesibilidad y proximidad a los nuevos centros de producción junto a otros criterios igualmente relevantes tales como asumir las cambiantes necesidades a través de una ciudad con capacidad para satisfacer nuevas formas de residencia. Preside estos espacios la importancia de las dotaciones e infraestructuras, junto a la diversidad de usos. Su finalidad primordial es satisfacer la demanda supramunicipal de viviendas con destino principal a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. El POTS localiza siete áreas con tal destino que ocupan una superficie aproximada de 635 hectáreas.
- **AAO de contenido turístico.** La importancia del turismo en la base económica de la aglomeración urbana de Málaga, hace que desde el POTS se establezcan medidas tendentes a potenciarlo y complementarlo, para ello el plan se centra principalmente en desarrollar junto al tradicional “turismo de sol y playa” nuevas fórmulas emergentes en los últimos años, tales como el “turismo urbano” y el “turismo de interior”. Las características del ámbito lo convierten en un destino propicio para contemplar estas tres tipologías de turismo que, sin lugar a dudas, se interrelacionan y refuerzan entre sí. Consciente de ello, el POTS contempla actuaciones para la recualificación de los espacios turísticos consolidados de la zona litoral y propone el desarrollo de seis “AAO de contenido turístico” en el interior para dinamizarlo, estas áreas suman una superficie aproximada de 310 hectáreas.

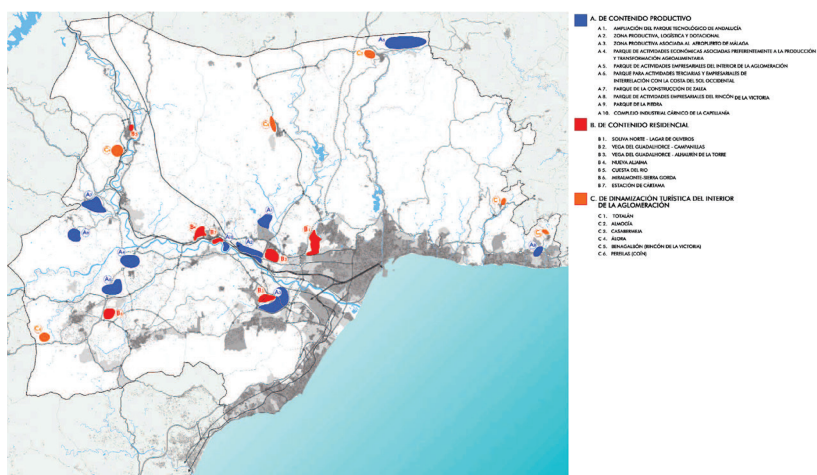
¹¹⁸. Precisamente, una de las AAO de contenido productivo previstas por el POTS de la aglomeración urbana de Málaga, el “AAO productiva A.2”, ha sido anulada por la STSJ de Andalucía, Sede Málaga, de 9 de febrero de 2015, núm. rec. 929/2009 (ECLI:ES:TSJAND:2015:6010). Según su fallo “... por no ser conformes a derecho las determinaciones relativas al Área de Oportunidad Productiva A-2 contenidas en el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Málaga”. El argumento de la Sala, contenido principalmente en su F.D. Quinto, se sustenta en el hecho de que el fundamento principal del ámbito es el establecimiento de una zona logística, vinculada al transporte intermodal de mercancías y a otras actividades de distribución por su accesibilidad y conectividad con redes ferroviarias y arterias de comunicación viaria, lo que justifica la oportunidad de su ubicación. Sin embargo, la puesta en marcha de otras actuaciones similares, como el Centro de Transporte de Mercancías de Málaga, y sustentada en una comunicación dirigida al Defensor del Pueblo Andaluz por la propia Consejería de Vivienda, de fecha 18 de marzo de 2010, aportada por la actora (Ayuntamiento de Málaga), en la que se afirma que “la necesidad de instalaciones logísticas en Málaga y su entorno quedarán cubiertas mediante la ampliación prevista –se ha de entender en revisión PGOU Málaga de 2011- del Centro de Transportes de Mercancías de Málaga y la puesta en marcha del proyecto del área logística de Antequera”, lleva a la Sala a concluir la ausencia del soporte que sustentaba la actuación y la consecuente anulación de las previsiones del POTS de la aglomeración urbana de Málaga, en lo referido a esta AAO.

Plano de ordenación de usos. POTS de la aglomeración urbana de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga.

AAO previstas en el POTS de la aglomeración urbana de Málaga



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga.

La regulación jurídica que contempla el POTS de la aglomeración urbana de Málaga sobre las AAO previstas en su ámbito, se contiene en los artículos 20 al 23 de su parte Normativa. Las determinaciones son similares a las anteriormente indicadas en el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla. Así, en primer lugar se identifican, clasificadas según su carácter, las áreas previstas a la vez que se justifica la finalidad de cada tipología, se regula con carácter de norma la protección cautelar de dicho suelo y se contempla la duplicidad de formas para su gestión y ejecución. Los criterios para la ordenación de estos espacios, inciden con carácter general en la importancia de que el planeamiento de desarrollo contemple los más altos niveles dotacionales remitiéndose al artículo 17.1.2ª de la LOUA, a la vez que incide con especial énfasis en la importancia de que dicha ordenación pormenorizada favorezca la riqueza y cualificación dotacional, la diversidad morfológica y tipológica, y garantice las infraestructuras necesarias para mitigar los efectos de contaminación sobre las aguas, el suelo y la atmósfera. Con carácter específico, se indican un conjunto de directrices dirigidas a los planeamientos municipales para la ordenación pormenorizada de cada uno de los tipos de AAO. Entre éstas, destacan:

- **Determinaciones específicas en la ordenación de los suelos industriales:**
 - Orientadas a la implantación de actividades tecnológicas, empresariales, industriales, terciario avanzado, comercial y equipamientos que favorezcan la integración industrial, la creación de sinergias empresariales y el acceso a servicios innovadores de forma que favorezcan el desarrollo, la diversificación y la modernización de las estructuras empresariales.
 - Diseñadas con calidades urbanas compatibles con su funcionalidad, procurando ofrecer una imagen corporativa a las empresas y garantizando la diversificación en relación al tamaño de las parcelas, para compatibilizar el asentamiento de pequeñas y medianas empresas.
 - Cuando dichas áreas sean colindantes con zonas residenciales, deberán separarse suficientemente. En este sentido, se propone que se lleve a cabo mediante sistemas viarios y espacios verdes arbolados con dimensión suficiente para evitar interferencias funcionales, paisajísticas y morfológicas con aquéllas.
- **Determinaciones específicas en la ordenación de los suelos residenciales:**
 - Destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección, de un porcentaje comprendido entre el 55%, como mínimo, y el 65%, como máximo, del número de viviendas previstas en el área.
 - Reserva del 15% de la edificabilidad total para usos de actividades económicas compatibles con el uso residencial, favoreciendo la creación de empleo de calidad.

Este POTS unifica los criterios respecto al porcentaje del número de viviendas que se reservan en las áreas con uso residencial a viviendas sometidas a régimen de protección pública, porcentajes que tal y como se ha analizado hasta ahora, eran variables en las distintas áreas reguladas en otros instrumentos. Se inserta por primera vez en un área con uso característico residencial su compatibilización con otros usos, en este caso el POTS lo establece bajo la generalidad de “actividades económicas compatibles con el uso residencial”, por lo que se produce el efecto contrario a lo que venía siendo la regla general hasta ahora en los anteriores documentos aprobados, esto es, la inserción en suelos con uso característico productivo de usos residenciales, la finalidad de esta premisa estriba, como expresamente contempla el precepto que lo regula, en favorecer la creación de empleo de proximidad.

- **Determinaciones específicas en la ordenación de los suelos turísticos:**
 - Destino mayoritario a establecimientos de alojamiento turístico que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación, a instalaciones destinadas a acoger otros servicios calificados como turísticos por la legislación sectorial, así como otras instalaciones, edificaciones y equipamientos vinculados funcionalmente a las anteriores, previa justificación en el planeamiento urbanístico.
 - Compatibilización con el uso residencial, que según concreta el POTS, se limita como máximo a una edificabilidad para este uso no superior al 35% del total de cada ámbito. Por el contrario, no serán compatibles con los usos industriales.
 - Diseño urbano será acorde con la morfología y tipología de los cascos urbanos existentes.

En este POTS continúa teniendo un papel predominante la presencia de usos residenciales en las distintas tipologías de AAO¹¹⁹, que se compatibiliza tanto con los usos industriales como turísticos, por lo que al igual que se indicaba en el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla, presentan un papel relevante el número de viviendas y suelo residencial previstos desde la planificación territorial, si bien, como se exponía, con una clara tendencia a dar solución a la fuerte demanda de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como por su proximidad a los nuevos centros productivos previstos, extremos ambos en los que justifica el instrumento su inclusión.

¹¹⁹. Tres de las diez AAO de contenido productivo, prevén el uso residencial: A-1 Ampliación del Parque Tecnológico de Andalucía (máximo el 15% de la edificabilidad total); A-3 Zona productiva asociada al Aeropuerto (hasta un 20% de la superficie podrá destinarse a uso residencial); A-7 Parque de la construcción de Zalea (admite usos residenciales hasta un máximo de 700 viviendas).

POTS de la aglomeración urbana de Málaga

Denominación: "Áreas de Oportunidad"				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Tecnológico	A-1 Ampliación del Parque Tecnológico de Andalucía	Málaga	140 ha
	Empresarial y logístico	A-2 Zona productiva, logística y dotacional	Málaga y Cártama	200 ha
		A-3 Zona productiva asociada al Aeropuerto	Alhaurín de la Torre	380 ha
	Empresarial	A-4 Parque de actividades económicas asociadas, preferentemente a la producción y transformación agroalimentaria	Cártama	175 ha
	Empresarial	A-5 Parque de actividades empresariales del interior de la aglomeración	Casabermeja	340 ha
	Empresarial y terciario	A-6 Parque para actividades terciarias y empresariales de interrelación con la Costa del Sol Occidental	Coín y Alhaurín el Grande	190 ha
	Empresarial	A-7 Parque de la construcción de Zalea	Pizarra	250 ha
	Empresarial	A-8 Parque de actividades empresariales de Rincón de la Victoria	Rincón de la Victoria	60 ha
	Empresarial	A-9 Parque de la Piedra	Coín	120 ha
	Industrial	A-10 Complejo industrial Cárnico La Capellanía	Cártama	50 ha
Total superficie AAO Productiva				1.905 ha
Residencial	Residencial	B-1 Soliva Norte-Lagar de Oliveros	Málaga	180 ha
	Residencial	B-2 Vega del Guadalhorce-Campanillas	Málaga	125 ha
	Residencial	B-3 Vega del Guadalhorce-Alhaurín de la Torre	Alhaurín de la Torre	80 ha
	Residencial	B-4 Nueva Aljaima	Cártama	90 ha
	Residencial	B-5 Cuesta del Río	Álora	20 ha
	Residencial	B-6 Miralmonite-Sierra Gorda	Coín	90 ha
	Residencial	B-7 Estación de Cártama	Cártama	50 ha
Total superficie AAO Residencial				635 ha
Turística	Turístico	C-1 Totalán	Totalán	20 ha
	Turístico	C-2 Almogía	Almogía	50 ha
	Turístico	C-3 Casabermeja	Casabermeja	60 ha
	Turístico	C-4 Álora	Álora	100 ha
	Turístico	C-5 Benagalbón	Rincón de la Victoria	20 ha
	Turístico	C-6 Pereilas	Coín	60 ha
Total superficie AAO Turística				310 ha
Total superficie AAO POTS aglomeración urbana de Málaga				2.850 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la aglomeración urbana de Málaga.

3.5. Quinta generación POTS en Andalucía

Bajo la denominación de POTS de “quinta generación” se incluyen los planes que representan el presente en la planificación territorial andaluza y que incluye los instrumentos aprobados en los últimos años, en el período comprendido entre 2011 a 2014. Se integra por un conjunto de instrumentos que en la actualidad se encuentran todos vigentes, salvo uno, el POTS de la aglomeración urbana de Huelva, que aún continúa en tramitación.

Es especialmente importante el análisis de esta generación de POTS porque muestran las líneas actuales de la planificación territorial en Andalucía y las novedades o cambios que han previsto estos documentos acordes con la particular etapa que desde un punto de vista económico coinciden en el tiempo.

Hemos de distinguir, al objeto de su análisis, entre los últimos POTS aprobados en la Comunidad Autónoma de Andalucía: POTS de la Costa Noroeste de Cádiz, POTS de La Janda (Cádiz), POTS de la aglomeración urbana de Almería, POTS del Campo de Gibraltar, POTS de la Costa Tropical (Granada), POTS del Sur de Córdoba y POTS de la aglomeración urbana de Jaén. Además, a los anteriores se suma otro POTS que, aunque con documentación publicada, se encuentra en fase de tramitación y por tanto pese a carecer de fuerza vinculante y de eficacia desde un punto de vista jurídico, será analizado de manera conjunta con los restantes instrumentos incluidos en este grupo, con la finalidad de ser lo más exhaustivos posibles en el análisis y conocer las pautas que en la actualidad, se están siguiendo en los documentos que se tramitan. El único plan que en la actualidad se viene tramitando en la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de los que se encuentran formulados, es el POTS de la aglomeración urbana de Huelva.

Las características que con respecto a las AAO presentan estos instrumentos de planificación territorial, reflejan la tendencia actual de la figura, fruto ya de una dilatada experiencia que la instituyen en el mecanismo que vienen empleando los diferentes planes con el objeto de servir de soporte al necesario desarrollo económico de los ámbitos que regula pero también, de la región en su conjunto, todo ello mediante una perspectiva supramunicipal, combinando el empleo de las diversas tipologías, presididas por un criterio rector: la búsqueda del desarrollo económico y la reorganización de espacios.

La evolución de estos POTS, cuyos acuerdos de formulación datan de los años 2006 a 2008, y cuyos procesos de redacción se prolongan hasta los años 2011 y 2012, muestra un cambio de tendencia en lo referente a las AAO a partir de 2011, posiblemente justificado por el fin último que persigue estos ámbitos, el

económico, y la delicada situación de crisis que en aquellos momentos azota la economía en general. Es preciso por ello, distinguir la tendencia mostrada hasta el año 2011, cuyo reflejo se encuentra en algunos de los instrumentos aprobados hasta esa fecha, y, los cambios acaecidos a partir de entonces, que dará lugar en algunos planes a importantes modificaciones tanto cuantitativas como cualitativas en la regulación contemplada en las AAO, lo que se evidencia en sustanciales diferencias incluso entre los documentos sometidos a información pública y aprobados en su fase inicial con respecto a los definitivamente aprobados.

Estos POTS presentan un conjunto de características comunes que se tratan de sintetizar a continuación:

- La regulación jurídica responde a un mismo esquema y establece prácticamente idénticos criterios, contemplándose las AAO en tres momentos en la Normativa de los POTS:
 - Título I, al regular las “determinaciones relativas al sistema de asentamientos”, dedica un artículo a estas zonas en las que se establecen criterios generales para las mismas, tales como el carácter vinculante de la localización y la necesidad de ulterior concreción de la delimitación por el planeamiento de desarrollo o la exención de los suelos clasificados como urbanizables con dicho objetivo, a efectos de la limitación contenida en la norma 45.4.a) del POTA. En este artículo introductorio, por lo general, también se refiere a su inclusión en el sistema de asentamientos, una vez ejecutada.
 - Título II, por lo general, denominados “determinaciones para la ordenación y compatibilización de usos”, constituye propiamente la regulación de estos espacios y la concreción de las determinaciones que les resultan de aplicación.
 - Anexos a la Normativa. La mayoría de los POTS analizados en este apartado dedican dentro de la documentación del plan lo que denominan “anexo” a la Normativa, en el que se contienen las llamadas “fichas” de cada una de las AAO propuestas por el instrumento. Estas fichas, por lo general, contienen además de un plano con la localización dentro del ámbito del AAO, información relativa a la denominación, el carácter, la superficie, la clasificación del planeamiento urbanístico vigente, la justificación de la localización e implantación del área y los criterios de actuación a desarrollar en la misma.
- Se dedica un artículo, con carácter de directriz, a la denominación, identificación y concreción de las tipologías de las AAO previstas en el POTS.

- Se definen los criterios de actuación, distinguiendo entre criterios generales y criterios específicos¹²⁰ en función del carácter del área. Entre los más importantes y que se repiten en la mayoría de los POTS, se encuentran los siguientes criterios generales:
 - Previsión por el planeamiento de desarrollo de los más altos niveles dotacionales por remisión al artículo 17.1.2ª de la LOUA.
 - Una ordenación tendente a favorecer la riqueza y cualificación dotacional, la diversidad morfológica y tipológica y garantizar las infraestructuras necesarias para mitigar los efectos de la contaminación.
 - Incorporación de las preexistencias naturales.
- Se regula la protección cautelar del suelo afecto al ámbito del AAO al objeto de su preservación, en tanto se lleva a cabo la ordenación y gestión de dichos espacios, lo que se establece por lo general con carácter normativo.
- Se prevé, en la misma línea que los planes de las últimas generaciones analizadas, la duplicidad de formas para la gestión y ejecución de las áreas, posibilitando que, según los casos, la misma tenga lugar ante la Administración autonómica o la Administración local.
- Se incorpora, como novedad, la figura de la caducidad para el supuesto en que el planeamiento urbanístico no las incorpore en los años siguientes a su

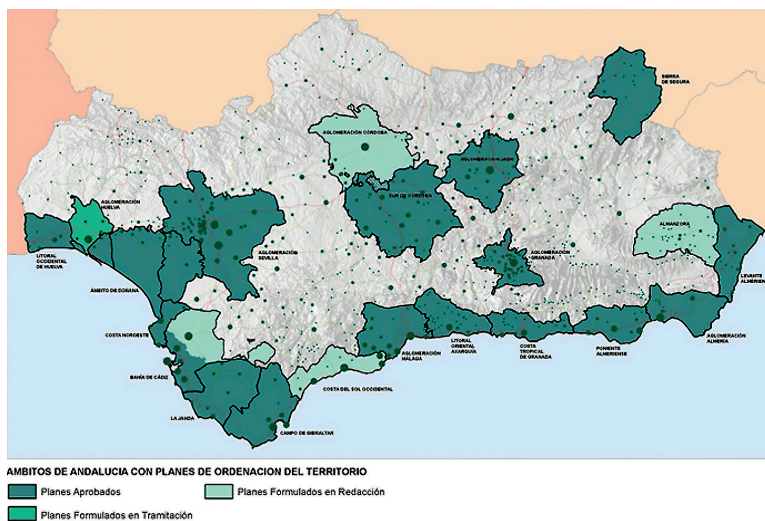
¹²⁰. Los criterios específicos son variables en función del carácter predominante en el AAO, así se distingue:

- Criterios áreas productivas:
 - Se procurará que cuenten con transporte público.
 - Su diseño se realizará con calidades urbanas compatibles con su funcionalidad, procurando ofrecer una imagen corporativa a las empresas y garantizando la diversificación en el tamaño de las parcelas para permitir el asentamiento de pequeñas y medianas empresas.
 - Cuando colinden con zonas residenciales, se separarán mediante sistemas viarios y espacios verdes arbolados que eviten interferencias funcionales, paisajísticas y morfológicas.
- Criterios áreas de dinamización turística:
 - Se destinarán a la implantación de alojamientos turísticos en las modalidades reguladas por la normativa sectorial.
 - Se prevé edificabilidad para uso residencial, en porcentajes variables.
 - Se prohíbe la compatibilización con el uso industrial.
 - Se establecen criterios variables relativos a la edificabilidad.
 - Se regula la capacidad alojativa residencial en relación con el número de plazas en establecimientos turísticos.
 - Se establecen criterios para su integración en los núcleos de población próximos a los ámbitos, así como la continuidad de las redes de comunicación con el resto del entorno.
- Criterios áreas residenciales:
 - Como mínimo, el 60% del número de viviendas se destinará a viviendas sometidas a algún régimen de protección.
 - Se reservará el 15% de la edificabilidad total para usos de actividades económicas compatibles con el uso residencial, de forma que favorezcan la creación de empleo.

aprobación. Aunque no es unánime en todos los instrumentos, ya que no todos los POTS de esta generación contienen la previsión de la figura jurídica de la caducidad de las áreas previstas, sí que la prevén la mayoría.

Importante es destacar, el cambio de tendencia que se observa a partir del año 2011, hasta entonces predominaban la presencia de AAO de carácter turístico e incluso algunos de los instrumentos preveían el carácter residencial de estos espacios en consonancia con el desarrollo tenido en la cuarta generación, es el caso del POTS de la Costa Noroeste de Cádiz y el POTS de La Janda, por el contrario, en un cambio radical de tendencia a partir de entonces, se priorizan las AAO de contenido productivo pasando a ser las mayoritarias y, únicamente con carácter residual, se contemplan algunas de contenido turístico, desapareciendo por completo el carácter residencial¹²¹.

Mapa de los ámbitos territoriales de Andalucía dotados con POTS, con indicación del estado de tramitación en el que se encuentran



Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Junta de Andalucía.

¹²¹. Especialmente significativo, al hilo de lo indicado, es lo acaecido con el POTS del Campo de Gibraltar y el POTS de la aglomeración urbana de Almería que, en consonancia con los POTS que se redactan entre los años 2008 a 2010, prevén en sus ámbitos diversas AAO de contenido residencial en su fase de aprobación inicial, siendo posteriormente suprimidas en los documentos finalmente aprobados. Todo ello será objeto de análisis pormenorizado en los respectivos apartados de los diferentes POTS.

3.5.1. POTS de la Costa Noroeste de Cádiz

El POTS de la Costa Noroeste de Cádiz¹²² regula, desde un punto de vista de la planificación territorial, un ámbito¹²³ con una localización estratégica por su ubicación próxima tanto a la aglomeración urbana de la ciudad de Cádiz como a la ciudad de Jerez de la Frontera, así como por las buenas condiciones de accesibilidad a la capital autonómica, hecho éste que se ha visto favorecido por la mejora generalizada de las infraestructuras en esta zona y lo que supone una oportunidad para su desarrollo.

Se trata de un ámbito conformado por municipios litorales junto a municipios interiores, por lo que la característica fundamental, tal y como viene siendo lo habitual en todo el litoral andaluz, es la concentración de la población en la franja litoral en detrimento de las zonas interiores, franja costera que presenta singularidades derivadas de la coexistencia en la misma de actividades urbanas, agrícolas, turísticas, pesqueras e industriales y con una clara tendencia a su colmatación.

El POTS parte de la situación actual del ámbito para articular un conjunto de medidas que garanticen un futuro desarrollo del área ordenada y que sirva para reestructurar el espacio y potenciar las oportunidades presentes en el mismo. En esta línea, sus objetivos generales son: integrar ordenadamente la Costa Noroeste en el sistema urbano de la Bahía de Cádiz y Jerez de la Frontera y mejorar su articulación interna; reforzar y articular el espacio turístico; ordenar territorialmente el complejo productivo de la agricultura y compatibilizarlo con el desarrollo urbano-turístico; poner en valor los espacios marismos y proteger el litoral.

¹²² Procedimiento de elaboración del POTS de la Costa Noroeste de Cádiz:

- Acuerdo de formulación por Decreto 97/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz (BOJA núm. 85, de 02/05/2007).
- Redacción del documento: marzo de 2007 a junio de 2009.
- Resolución de 25 de junio de 2009, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz (BOJA núm. 133, de 10/07/2009), con apertura del plazo para sometimiento a información pública del documento por un plazo superior a dos meses (del 10/07/2009 al 30/09/2009).
- Aprobado por Decreto 95/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 97, de 19/05/2011).
- Entrada en vigor el 20 de mayo de 2011, conforme a lo previsto en la disposición final segunda del Decreto 95/2011.

¹²³ Su ámbito territorial comprende los términos municipales de Chipiona, Rota, Sanlúcar de Barrameda y Trebujena.

En la “estrategia de ordenación territorial” propuesta para la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz, presentan especial relevancia aspectos que deben ser desarrollados mediante la localización de áreas a insertar en el sistema de asentamientos, como medio para la consecución de los objetivos propuestos en este ámbito. Destacan en este sentido cuestiones como la apuesta por el desarrollo en red de su sistema urbano, propiciando la distribución de las dotaciones públicas de carácter supramunicipal de forma equilibrada entre los núcleos principales del ámbito y la reducción de la movilidad y el incremento de la accesibilidad entre los mismos o la potenciación del uso turístico, tratando de contribuir a la mejora de la calidad de la oferta turística y el incremento de la presencia de alojamientos reglados y de actividades recreativas complementarias.

En consonancia con dichas estrategias, el POTS localiza un total de cuatro AAO con distintos objetivos y caracteres.

En relación con el **turismo**, el POTS apuesta por propiciar el “turismo de servicios”, mediante la creación de plazas hoteleras, escasas en el ámbito, junto a servicios e instalaciones complementarias que permitan desestacionalizar la oferta turística. En este sentido, el POTS propone dos zonas bajo la denominación de **AAO de dinamización turística**:

– **AAO de dinamización turística de Trebujena.**

Propuestas: incorporar el municipio de Trebujena al uso turístico y propiciar el turismo de golf, impulsando con ello la actividad económica de un municipio cuyo presente se caracteriza por tasas de crecimientos regresivos.

Justificación: el área se sitúa sobre un sector de suelo clasificado por el planeamiento urbanístico de Trebujena como urbanizable en el que se prevén como uso global, el turístico (hotelero y deportivo), siendo compatibles, el comercial y terciario. Su posición en la zona marismeña, que el plan contempla como una de las áreas a potenciar para su desarrollo turístico, la necesidad de incrementar la oferta de equipamientos turísticos y la oferta de alojamientos en el interior, así como la conveniencia de integrar al municipio de Trebujena en la actividad turística de la zona, justifican la necesidad de dar viabilidad económica al desarrollo de los usos turísticos previstos e incluir una parte reducida de uso residencial en esta AAO.

Criterios de actuación: mediante la innovación del Plan General de Ordenación Urbanística, en lo sucesivo PGOU, de Trebujena se prevé modificar las determinaciones establecidas para este sector de suelo urbanizable y admitir el uso residencial, con un número de viviendas no superior a las 300.

– **AAO de dinamización turística de El Maestro.**

Propuesta: destinarla a uso exclusivamente de alojamiento turístico y establecimientos deportivos, favoreciendo las ofertas de actividades y servicios que complementen la oferta turística existente.

Justificación: su objeto es corregir los desequilibrios producidos por el excesivo predominio de la vivienda vacacional e incrementar la oferta de equipamientos turísticos en el suelo colindante a la A-2077 (carretera de Munive) y a la A-480.

Criterios de actuación: integrar en su ordenación un uso hotelero no inferior a 400 plazas, equipamiento deportivo vinculado a la enseñanza y práctica de polo y otras actividades hípicas, así como un centro de alto rendimiento para deportistas, siendo compatible el uso comercial y terciario destinado al turismo. Quedan prohibidos los usos residencial e industrial.

En relación con los **usos industriales, logísticos y de transportes**, el POTS trata de aprovechar la mejora de las infraestructuras viarias producidas en tiempos recientes así como incorporar en su previsión aquellas otras que se prevén por la planificación sectorial, para lo que localiza en el término municipal de Sanlúcar de Barrameda un **AAO de carácter productivo**:

– **AAO de actividades productivas y de servicio al transporte (Sanlúcar de Barrameda).**

Oportunidades: ubicación entre los ejes viarios A-480 y A-2001 que conectan el área del plan con las aglomeraciones urbanas de Cádiz y Jerez de la Frontera y con buena situación en el viario de conexión de los municipios del ámbito con los del Bajo Guadalquivir.

Propuestas: localización de actividades logísticas, industria auxiliar de la agricultura y actividades industriales y terciarias de incidencia supramunicipal.

Justificación: el AAO se sitúa entre los viarios A-480 (Chipiona-Jerez de la Frontera) y la A-2001 (Sanlúcar de Barrameda-El Puerto de Santa María), junto al enlace con la A-471. Es, por tanto según el POTS, una zona con muy buenas condiciones de accesibilidad respecto al conjunto de los núcleos del ámbito y al área metropolitana Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera.

Criterios de actuación: integración en su ordenación de una zona destinada a la ubicación de un complejo ambiental de recogida, clasificación, recuperación y reciclaje de materiales y residuos. Se excluyen los usos residenciales y las grandes superficies comerciales.

También contiene el POTS la previsión de suelos con destino a uso residencial con el objeto, según la Memoria de Ordenación, de “contribuir a la formación de

patrimonios públicos de suelo con destino preferente a vivienda protegida”, con tal finalidad propone un área de esta categoría.

– **AAO para uso residencial (Sanlúcar de Barrameda).**

Propuesta: afrontar las necesidades de vivienda destinada a los sectores de población de más bajos ingresos, garantizando una oferta de suelo adecuada con destino a la ejecución mayoritaria de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Justificación: creación de una oferta de suelo residencial mayoritariamente destinada a vivienda de protección pública, dadas las necesidades existentes en el municipio que no pueden ser resueltas exclusivamente con el porcentaje previsto en la LOUA. Los terrenos se localizan colindantes al núcleo de Sanlúcar de Barrameda, en una de las zonas con menor incidencia de las construcciones diseminadas que proliferan en torno al mismo.

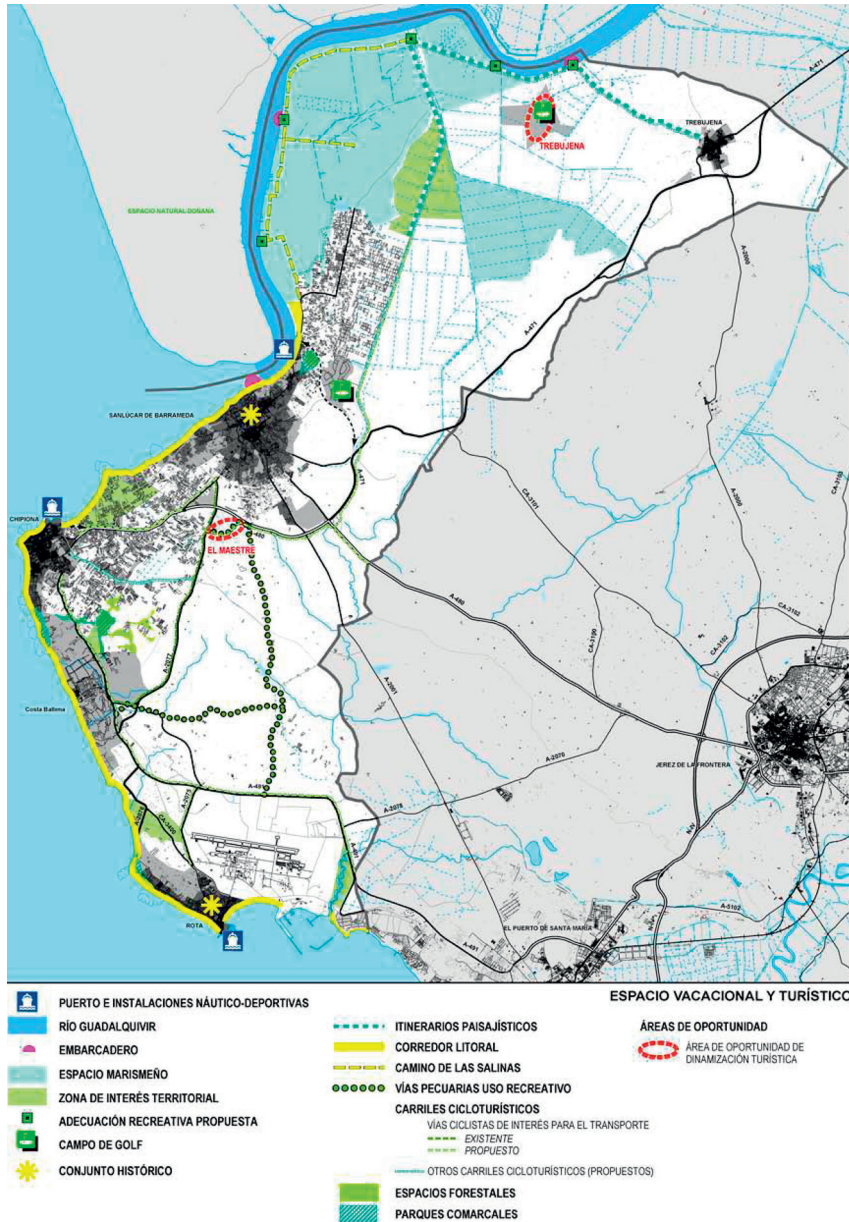
Criterios de actuación: el uso global de los terrenos será residencial con una capacidad aproximada entre 4.500 y 5.500 viviendas de las que como mínimo el 55% será viviendas de protección pública, debiendo reservarse el 15% de la edificabilidad total para usos de actividades económicas compatibles con el uso residencial, de forma que se favorezca la creación de empleo de proximidad. Además, se dispone que el planeamiento general sectorizará y programará los terrenos de manera que garantice el crecimiento ordenado de la ciudad, acreditando la ejecución previa de las infraestructuras de conexión con la ciudad consolidada.

El régimen jurídico de las AAO previstas en el ámbito del POTS se contiene en los artículos 42 a 45 de la Normativa. Destaca en su regulación unas determinaciones menos precisas a las que contenían los planes de generaciones anteriores, a la vez que contempla importantes novedades, entre las que destacan:

- El porcentaje que se debe destinar a vivienda protegida en los suelos residenciales, al menos el 55% del total de viviendas del ámbito, así como el hecho de que la clasificación como urbanizable no compute a efectos de la norma 45.4.a) del POTA, cambia su ubicación en la Normativa del POTS y se adelanta en la propia Memoria de Ordenación. Así, el porcentaje con destino a vivienda protegida queda posteriormente contemplado en la ficha del ámbito que contiene el anexo a la Normativa con lo que el mismo tiene carácter vinculante para el planeamiento de desarrollo de dicho ámbito, por su parte el dato relativo a la no contabilización de dichos suelos respecto a la limitación contenida en la norma 45 del POTA, se regula en la parte general de la Normativa del POTS¹²⁴.

¹²⁴. Título I “Determinaciones en relación con el sistema de articulación territorial”, capítulo primero “Sistema de Asentamientos”, artículo 13 del POTS de la Costa Noroeste de Cádiz.

Localización AAO de dinamización turística. POTS de la Costa Noroeste de Cádiz



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz.

- Se flexibiliza la protección a dichas áreas que desde la planificación territorial se les confiere, en relación con ulteriores condicionantes que desde otras Administraciones u organismos se puedan prever relativos a condicionantes relacionados con la aptitud de los terrenos, la suficiencia de recursos hídricos o la propia suficiencia y funcionalidad de las redes de infraestructura¹²⁵.
- También se flexibiliza la superficie y localización prevista en las distintas AAO, aunque se contempla en cada una de las fichas anexas a la Normativa, su localización es menos precisa y su superficie, según establece el propio apartado 6 del artículo 43 del POTS, tendrá carácter “aproximado”.
- Por primera vez un POTS en Andalucía recoge la “caducidad” de estas áreas. Dejan de ser, tal y como podían entenderse hasta ahora, un instrumento indefinido en el tiempo en cuanto a la facultad de su ejecución para introducirse la posibilidad de su supresión mediante la modificación del POTS. Tal posibilidad se contempla en el innovador artículo 45 del plan para los supuestos en que, transcurridos cuatro años desde su aprobación, dichas áreas no se hayan incorporado al planeamiento urbanístico, para ello el órgano responsable del desarrollo y seguimiento del POTS, valorará la conveniencia de su supresión o no, justificadamente y atendiendo al interés general.

POTS de la Costa Noroeste de CÁDIZ

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Logística, industrial y terciaria	Área de Oportunidad de actividades productivas y de servicio al transporte	Sanlúcar de Barrameda	300 ha
Total superficie AAO Productiva				300 ha
Turística	Turística	Área de Oportunidad de dinamización turística de Trebujena	Trebujena	232 ha
	Turística	Área de Oportunidad de dinamización turística de El Maestre	Sanlúcar de Barrameda	40 ha
Total superficie AAO Turística				272 ha
Residencial	Residencial	Área de Oportunidad para uso residencial Sanlúcar de Barrameda	Sanlúcar de Barrameda	100 ha
Total superficie AAO Residencial				100 ha
Total superficie AAO POTS Costa Noroeste de Cádiz				672 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la Costa Noroeste de Cádiz.

¹²⁵. El apartado 3 del artículo 42 de la Normativa del POTS expresamente indica “La ubicación de las Áreas de Oportunidad y los criterios establecidos en el presente plan para su ordenación no condicionan ni supeditan los informes y pronunciamientos que las distintas administraciones y organismos gestores de intereses públicos haya de emitir en el proceso de innovación de planeamiento en relación con otros condicionantes relacionados con la aptitud de los terrenos, la suficiencia de recursos hídricos o la suficiencia y funcionalidad de las redes de infraestructuras y servicios”.

3.5.2. POTS de la Janda (Cádiz)

El POTS de La Janda (Cádiz)¹²⁶, planifica un ámbito¹²⁷ de 1.537 km², situado en el centro-este de la provincia de Cádiz y emplazado entre las aglomeraciones urbanas de Bahía de Cádiz, Jerez y Campo de Gibraltar. La necesidad de ordenar esta zona viene determinada por su particular situación al encontrarse en un proceso de recomposición de sus actividades socioeconómicas, la necesidad de reactivar el sector primario y un sistema de asentamientos que precisa reforzar las dotaciones por su progresiva integración con las aglomeraciones urbanas colindantes.

El ámbito de La Janda ha sido hasta fechas recientes una comarca tradicionalmente vinculada al sector primario en el que las actividades ganaderas, agrícolas, forestales y pesqueras, han ocupado históricamente a su población. No obstante, la progresiva decadencia de las mismas ha llevado a los municipios interiores a sufrir su evolución, con el consecuente abandono de las actividades primarias, la emigración y el estancamiento socioeconómico. Mientras, los municipios litorales han resistido mejor los cambios con una mejora significativa de sus condiciones socioeconómicas. Se está ante un ámbito que, en palabras del propio POTS, se encuentra en una encrucijada. Los procesos indicados han devenido en la actualidad en un incremento de su valor de posición en el marco de las dos grandes aglomeraciones urbanas gaditanas, la de la Bahía de Cádiz-Jerez y la de

¹²⁶. Procedimiento de elaboración del POTS de La Janda (Cádiz):

- Acuerdo de formulación por Decreto 90/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área de La Janda (BOJA núm. 85, de 02/05/2007).
- Redacción del documento: marzo de 2007 a junio de 2009.
- Decreto 261/2009, de 26 de mayo, por el que se modifica el Decreto 90/2007, de 27 de marzo por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (BOJA núm. 112, de 12/06/2009).
- Resolución de 25 de junio de 2009, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz) (BOJA núm. 133, de 10/07/2009).
- Aprobación provisional por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) con fecha 07/06/2010.
- Aprobación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) con fecha 07/07/2011 de las modificaciones introducidas en el Plan de Ordenación del Territorio de La Janda, tras la eliminación de tres AAO turísticas, introducidas con posterioridad a la información pública y consideradas como cambios sustanciales.
- Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz) y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 248, de 21/12/2011).
- Entrada en vigor el 22 de diciembre de 2011, conforme a lo previsto en la disposición final segunda del Decreto 358/2011.

¹²⁷. Su ámbito territorial comprende íntegramente los términos municipales de Alcalá de los Gazules, Barbate, Benalup-Casas Viejas, Conil de la Frontera, Medina Sidonia, Paterna de Rivera y Vejer de la Frontera.

Algeciras, el creciente desarrollo de las actividades turísticas o la existencia de un patrimonio territorial de extraordinario valor natural, cultural y paisajístico, éstos, entre otros, son motores de un proceso de cambio cuya consecuencia inmediata es la modificación de la tradicional estructura productiva de este ámbito territorial. Transformaciones socioeconómicas que tienen consecuencias evidentes sobre los elementos, estructuras y sistemas territoriales, pero también sobre los recursos, sometidos a nuevas demandas y tensiones.

El instrumento tiene como finalidad, en el marco de los principios de desarrollo sostenible, contribuir a la configuración de las nuevas demandas garantizando la preservación de los recursos patrimoniales del ámbito como garantía de su conservación pero también de su contribución al desarrollo del ámbito. En consonancia con lo anterior, los objetivos generales que este POTS se propone, son: asegurar la integración territorial de La Janda en el sistema de ciudades de Andalucía, desarrollar sus potencialidades territoriales y contribuir a la cohesión territorial y social del ámbito; garantizar la coordinación de los contenidos del plan con las determinaciones establecidas en el POTS de la Bahía de Cádiz, así como con las previstas en el POTS del Campo de Gibraltar; establecer las zonas que deben quedar preservadas del proceso de urbanización por sus valores o potencialidades ambientales, paisajísticas y culturales, o bien por encontrarse sometidas a riesgos naturales o tecnológicos; identificar zonas de oportunidad para el desarrollo de usos y actividades económicas especializadas; reforzar la articulación externa e interna del ámbito del plan y la intermodalidad de los servicios de transporte, potenciando el transporte público; establecer criterios que posibiliten dimensionar los crecimientos de viviendas, equipamientos y dotaciones en coherencia con las necesidades previstas para el conjunto del ámbito territorial del plan, así como la identificación de los suelos y las infraestructuras vinculadas al desarrollo de las actividades productivas de alcance e incidencia supramunicipal; establecer una red de espacios libres de uso público integrada con las zonas urbanas, agrícolas y naturales y en el sistema de articulación territorial; atender y ordenar las nuevas necesidades de infraestructuras energéticas e hidráulicas para el abastecimiento, saneamiento y tratamiento de residuos, y establecer los criterios para su dotación en los nuevos desarrollos urbanos.

Estos objetivos generales que son los que inspiran la propia redacción del documento por contenidos en el propio decreto de formulación, se complementan con sus objetivos específicos, centrados en cinco aspectos, a saber: poner en valor los recursos territoriales de la Janda, contribuir a la conformación del espacio turístico, adaptar el sistema de asentamientos a las nuevas demandas y mantener las señas de identidad de los núcleos de población, impulsar el desarrollo de las actividades agrícolas, industriales y logísticas y potenciar las infraestructuras para el desarrollo territorial.

El POTS, en su “estrategia relativa al sistema de asentamientos”, se propone, entre otros, el desarrollo del sistema de asentamientos evitando la formación de nuevos núcleos de población así como en relación con el equilibrio territorial, el impulso al desarrollo de las actividades productivas industriales, logísticas y comerciales mediante la implantación de AAO de interés supramunicipal y su localización de forma desconcentrada al objeto de propiciar un desarrollo territorial más equilibrado.

Para su materialización, el plan localiza en su ámbito un total de dieciocho AAO, que se incorporan al sistema de asentamientos, clasificadas en las siguientes actividades:

- **AAO de carácter productivo:**
 - El Aljibe (Alcalá de los Gazules).
 - Parque agroganadero (Alcalá de los Gazules).
 - La Zorrera (Conil de la Frontera).
 - El Machorro (Medina Sidonia).
 - Montecote (Vejer de la Frontera).
 - Parque agroalimentario (Vejer de la Frontera).
- **AAO de dinamización turística:**
 - La Sacristana (Alcalá de los Gazules).
 - Trafalgar-San Ambrosio (Barbate).
 - El Jardinillo (Benalup-Casas Viejas).
 - Ampliación golf (Benalup-Casas Viejas).
 - Pocasangre (Medina Sidonia).
 - La Fuensanta (Paterna de Rivera).
 - Montenmedio (Vejer de la Frontera-Barbate).
- **AAO de carácter residencial:**
 - La Tarayuela (Barbate).
 - Benalup (Benalup-Casas Viejas).
 - Dehesa de la Villa (Conil de la Frontera).
 - Galapacho (Medina Sidonia).
 - La Calerilla (Paterna de Rivera).

En general, se dispone que la incorporación de las AAO a la estructura general y orgánica de cada municipio se lleve a cabo mediante la correspondiente innovación del planeamiento urbanístico, con el alcance que cada actuación demande. Además, para el caso en que el planeamiento general no estime conveniente la incorporación como suelo urbanizable sectorizado la totalidad de la superficie prevista en el POTS, cada uno de los sectores que se clasifique deberá cumplir un conjunto de criterios generales que el propio instrumento pormenoriza en el artículo 48 de su Normativa y al que a continuación se hará referencia.

De manera análoga a lo indicado en el POTS de la Costa Noroeste de Cádiz, se prevé que la ubicación de las AAO y los criterios establecidos en el plan para su ordenación no condicionan ni supeditan los informes y pronunciamientos que las distintas Administraciones y organismos gestores de intereses públicos hayan de emitir en el proceso de innovación de planeamiento en relación con otros condicionantes relacionados con la aptitud de los terrenos, la suficiencia de recursos hídricos o la suficiencia y la funcionalidad de las redes de infraestructuras y servicios.

Los criterios que, con carácter general, deberá respetar la ordenación de las AAO previstas en este ámbito, son:

- El planeamiento de desarrollo deberá prever en estas áreas los niveles más altos de dotaciones locales de los previstos en el artículo 17.1.2ª de la LOUA. Las reservas de suelo para actividades dotacionales deberán materializarse en localizaciones centrales y/o abiertas a sus principales accesos rodados.
- La ordenación deberá favorecer la riqueza y cualificación dotacional, la diversidad morfológica y tipológica, así como garantizar la resolución de las infraestructuras necesarias para eliminar los efectos de la contaminación sobre las aguas, el suelo y la atmósfera, favoreciendo la utilización de energías renovables, e incidiendo en la peatonalización e intermodalidad del transporte.
- Debe procurar la incorporación de las preexistencias naturales como vaguadas, cerros, arroyos o formaciones arbóreas, al sistema de espacios públicos.

El propio POTS en su Normativa establece, con carácter de directriz, un conjunto de criterios específicos a los que, atendiendo a la actividad principal que se desarrolle en el AAO, deberá atender el planeamiento urbanístico general al realizar la ordenación del área.

En este sentido, y en relación con las AAO de carácter productivo, entre las que se incluyen aquellas destinadas a la implantación de actividades industriales logísticas, comerciales o de servicios, la ordenación que se haga por el planeamiento urbanístico, debe cumplir los siguientes criterios específicos:

- Se destinarán a la ubicación de usos y actividades de interés supramunicipal.
- Se procurará que cuenten con acceso mediante transporte público.
- Se diseñarán con calidades urbanas compatibles con su funcionalidad, procurando ofrecer una imagen corporativa a las empresas, y garantizando la diversificación en cuanto al tamaño de las parcelas, de manera que permitan el asentamiento de las pequeñas y medianas empresas.
- En los casos que sean colindantes con zonas residenciales, deberán además, separarse mediante viarios y espacios verdes arbolados de manera que se eviten la interferencias funcionales, morfológicas y paisajísticas.

Para las AAO de **dinamización turística**, los criterios específicos previstos para su ulterior desarrollo, son:

- Se destinarán preferentemente a la implantación de alojamientos turísticos y a equipamientos y servicios que demande la población vacacional y turística y que contribuyan a mejorar la oferta de servicios especializados al turismo.
- El porcentaje mínimo de plazas en establecimientos hoteleros en los que concurren los principios de uso exclusivo y unidad de explotación, deberá ser similar al número de plazas residenciales, estimándose que cada vivienda equivale a 2,4 plazas residenciales.
- La edificabilidad para uso residencial no será superior al 35% de la edificabilidad lucrativa total de cada ámbito y no será compatible con usos industriales.

En las AAO de **uso residencial**, la ordenación del planeamiento municipal atenderá a los siguientes presupuestos concretos:

- El 55%, al menos, de las viviendas deberán ser viviendas de protección pública.
- La densidad no será inferior a 35 viviendas por hectáreas.
- Deberá reservarse un 15% de la edificabilidad total para usos y actividades económicas compatibles con el uso residencial.
- La ordenación deberá favorecer la diversidad morfotipológica y la cualificación y variedad de sus dotaciones.
- La incorporación al planeamiento urbanístico de las AAO se llevará a cabo de acuerdo con la demanda real de vivienda protegida existente en los municipios afectados, de forma que se clasifiquen los sectores urbanizables necesarios para satisfacer dicha demanda.

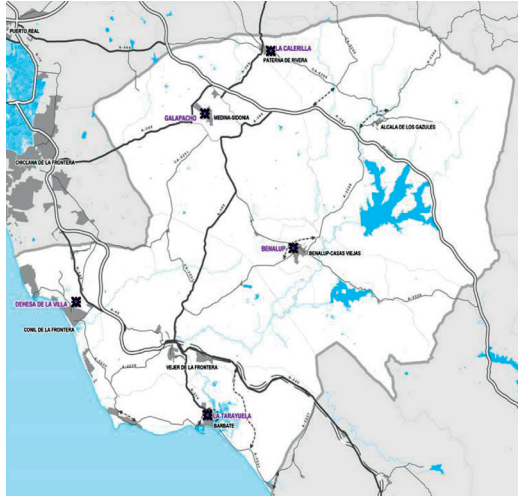
Los anteriores criterios específicos en función de la tipología del AAO, se complementan con otros criterios generales para la ordenación, aplicables a todas las AAO previstas en el ámbito del POTS, con independencia del uso o actividad característica en la misma:

- Se garantizará que en cada AAO se desarrollen paralelamente las viviendas y los establecimientos hoteleros, así como que las parcelas correspondientes a los establecimientos turísticos se ubiquen en los lugares de máxima accesibilidad y mayores valores paisajísticos.
- Las Administraciones públicas competentes y las empresas suministradoras de servicios urbanísticos necesarios para las AAO deberán incorporar en sus planificaciones y/o programaciones las actuaciones necesarias para garantizar los mismos.
- Los campos de golf que se incluyan en las AAO, sólo podrán llevarse a cabo cuando cumplan los condicionantes físicos, ambientales y paisajísticos, las garantías en cuanto a suficiencia y calidad hídrica y las conexiones a las infraestructuras y servicios, establecidos por la normativa vigente.
- Deberán respetar, en todo caso, los criterios de ordenación específicos que para cada una de las AAO previstas se establecen en sus correspondientes fichas.

Por último, destacar dos cuestiones que en la regulación jurídica de estos ámbitos y con carácter de norma, señala la Normativa del POTS, en sus artículos 49 y 50, respectivamente:

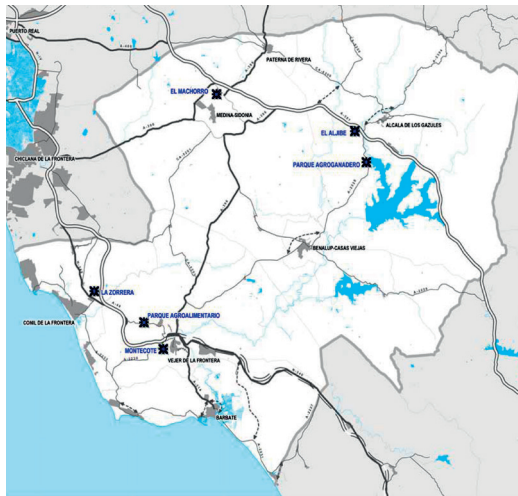
- Protección cautelar del suelo afecto a las AAO. Se dispone que los ayuntamientos delimiten los terrenos vinculados a las AAO propuestas con carácter previo a la concesión de licencias en las zonas afectadas. Excepcionalmente, una vez delimitadas las AAO, podrá autorizarse por los órganos competentes en materia urbanística la construcción de edificaciones e instalaciones de interés público, siempre que el uso al que se destinen dichas edificaciones e instalaciones se encuentre comprendido entre los señalados como preferentes para las AAO y resulte autorizable según las disposiciones del planeamiento urbanístico general.
- Caducidad de las AAO. Al igual que lo indicado en el POTS de la Costa Noroeste de Cádiz, y como característica incluida en la regulación jurídica de las AAO de esta generación de planes, el POTS establece un período de caducidad de las AAO de cuatro años desde su aprobación. Su decisión compete al órgano responsable del desarrollo y seguimiento del POTS que, justificadamente y en función del interés general, deberá valorar la conveniencia de suprimir aquellas AAO no incorporadas al planeamiento urbanístico en el referido plazo.

Localización AAO contenido residencial. POTS La Janda (Cádiz)



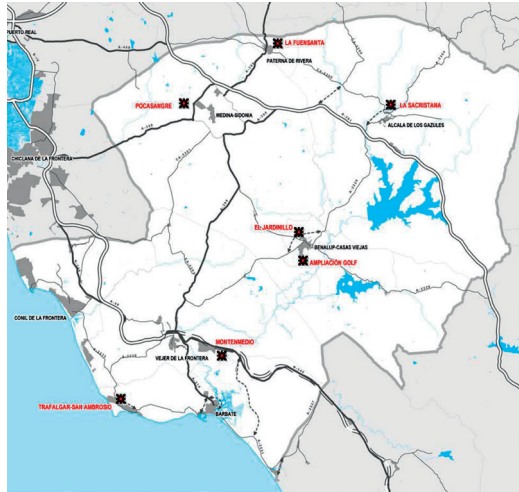
Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).

Localización AAO contenido productivo. POTS La Janda (Cádiz)



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).

Localización AAO dinamización turística. POTS La Janda (Cádiz)



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).

AAO dinamización turística “Trafalgar- San Ambrosio”. POTS La Janda (Cádiz)



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).

POTS de La Janda (Cádiz)

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial, logístico y comercial	El Aljibe	Alcalá de los Gazules	60 ha
	Empresarial	Parque Agroganadero	Alcalá de los Gazules	15 ha
	Industrial, logístico y gran superficie minorista	La Zorrera	Conil de la Frontera	125 ha
	Industrial y logístico	El Machorro	Medina Sidonia	80 ha
	Comercial, turístico y ocio	Montecote	Vejer de la Frontera	50 ha
	Terciario y logístico	Parque Agroalimentario	Vejer de la Frontera	30 ha
Total superficie AAO Productiva				360 ha
Turística	Hotelero, residencial y campo de golf	La Sacristana	Alcalá de los Gazules	100 ha
	Residencial y turístico (hotelero, equipamientos turísticos y deportivos)	Trafalgar-San Ambrosio	Barbate	70 ha
	Residencial y turístico (hotelero, equipamientos turísticos y deportivos)	El Jardinillo	Benalup Casas Viejas	100 ha
	Campo de golf	Ampliación Golf	Benalup Casas Viejas	40 ha
	Residencial y turístico (hotelero, equipamientos turísticos y deportivos)	Pocasangre	Medina-Sidonia	170 ha
	Turístico, equipamientos deportivos y empresarial	La Fuensanta	Paterna de Rivera	115 ha
	Residencial y turístico (hotelero, hípico, campo de golf)	Montenmedio	Vejer de la Frontera-Barbate	380 ha
Total superficie AAO Turística				975 ha
Residencial	Residencial	La Tarayuela	Barbate	13 ha
	Residencial	Benalup	Benalup Casas Viejas	8 ha
	Residencial	Dehesa de La Villa	Conil de la Frontera	65 ha
	Residencial	Galapacho	Medina Sidonia	12 ha
	Residencial	La Calerilla	Paterna de Rivera	11 ha
Total superficie AAO Residencial				109 ha
Total superficie AAO POTS La Janda				1.444 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de La Janda (Cádiz).

3.5.3. POTS de la aglomeración urbana de Almería

El ámbito de la aglomeración urbana de Almería^{128/129} se caracteriza por tratarse de un territorio sometido a profundos cambios que en la actualidad, se configura como una de las zonas más dinámicas de Andalucía, lo que se contrasta por la positiva evolución de los indicadores socioeconómicos y demográficos.

Su localización, entre las comarcas del Poniente y Levante almeriense, su dinámica de crecimiento en el que conjuga el crecimiento urbanístico, principalmente en la capital y municipios limítrofes, con el crecimiento agrícola y su posición estratégica como futuro enclave nodal en la articulación regional y nacional unido a sus reconocidos valores ambientales, culturales y paisajísticos, justifican la necesidad y oportunidad de elaboración del instrumento de planificación territorial, para aprovechar sus potencialidades y orientar los procesos en marcha de manera que se favorezca el desarrollo de la aglomeración sin afectar a la conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y la identidad territorial de esta área.

El desarrollo de las comunicaciones en los últimos años, ha desempeñado un papel crucial ya que durante décadas y, precisamente, por el déficit de aquéllas, Almería se ha mantenido en cierta medida, preservada del boom de desarrollo que ha acaecido en otras zonas litorales de Andalucía. Sin embargo, la colmatación de una red de comunicaciones de manera muy reciente unido a otros factores presentes en el ámbito como su carácter litoral, llevan a que este ámbito de encuentre entre las zonas en las que a nivel regional, mayor desarrollo se espera en los próximos años. Sólo esta razón, a la que se unen otras de diversa índole, justifica la necesidad de, con carácter urgente, planificar su territorio para que dicho crecimiento sea ordenado y adecuado, conjugando la preservación de los importantes valores medioambientales y paisajísticos con que cuenta.

^{128.} Procedimiento de elaboración del POTS de la aglomeración urbana de Almería.

- Decreto 521/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería (BOJA núm. 06, de 12/01/2009).
- Redacción del documento: diciembre de 2008 a diciembre de 2009.
- Resolución de 1 de diciembre de 2009, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería (BOJA núm. 249, de 23/12/2009).
- Aprobación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) con fecha 07/07/2011.
- Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 02, de 04/01/2012).
- Entrada en vigor el 05 de enero de 2012, conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda del Decreto 351/2011.

^{129.} El ámbito del POTS de la aglomeración urbana de Almería comprende los términos municipales de Almería, Benahadux, Gádor, Huércal de Almería, Níjar, Pechina, Ríoja, Santa Fe de Mondújar y Viator.

En consonancia con lo anterior, el POTS se concreta en un modelo de ordenación para el que se establecen como objetivos específicos: salvaguardar y poner en valor los recursos territoriales de la aglomeración; promover un desarrollo ordenado de los usos residenciales y de las actividades económicas que reequilibre la excesiva centralización del sistema de asentamientos; mejorar la funcionalidad del espacio productivo de la agricultura y su ordenación; promover la creación de un espacio turístico diferenciado; potenciar las infraestructuras para el desarrollo territorial sostenible; reducir la incidencia de los riesgos naturales.

Para su consecución, el POTS articula un conjunto de “bases y estrategias” cuya finalidad, entre otras, es alcanzar el equilibrio territorial del ámbito, resolviendo para ello los conflictos que las transformaciones que vienen acaeciendo en la aglomeración urbana están originando pero a la vez definiendo las reglas básicas que permitan el desarrollo ordenado de nuevas actividades en el territorio, corrigiendo las disfunciones y desequilibrios existentes. En este sentido, y en relación con el equilibrio territorial, el plan parte de la base de la necesidad de la promoción de centralidades intermedias y especializadas, alternativas a la “macrocefalia” de la capital, con el fin de mitigar la excesiva dependencia de la misma y, junto a ésta, la oportunidad que representa el impulso al desarrollo de las actividades productivas industriales, logísticas y comerciales, mediante la implantación de AAO de interés supramunicipal con una localización de forma desconcentrada, a fin de propiciar un desarrollo territorial más equilibrado.

La necesidad de localización de AAO en la aglomeración urbana de Almería, se centra principalmente en la implantación de actividades logísticas y productivas, y se justifica en la Memoria de Ordenación del POTS como el mecanismo para alcanzar el reequilibrio territorial. El instrumento, parte del reconocimiento de la aglomeración urbana de Almería como un ámbito especializado en el sector servicios, donde la industria se desarrolla mayoritariamente en polígonos de carácter municipal que atienden las demandas cercanas y en instalaciones industriales asiladas de gran tamaño (cementeras, fábricas de zumos, astilleros, etc.) y constata que la organización espacial del tejido producido de la aglomeración adolece de una cierta debilidad al carecer de estructura y planteamientos de carácter supramunicipal. Sin embargo, su transformación en nodo ferroviario tras las últimas actuaciones en materia de alta velocidad, representan la antesala para un cambio progresivo de modelo hacia una estrategia de impulso a la localización equilibrada de actividades productivas en el conjunto del territorio. Sobre las bases anteriores, el POTS propone la localización estratégica de un conjunto de AAO de actividad económica, un total de cuatro, que se distribuyen conforme a los siguientes:

– **Nodo Estratégico de la Venta del Pobre.**

Tiene por finalidad aglutinar y dotar de estructura a las instalaciones existentes, dar servicio al ámbito de la aglomeración y dotar de una oferta de suelo alternativa a las necesidades del puerto de Carboneras.

– **Área Logística Productiva de Níjar.**

Destinada a la implantación de actividades productivas, se justifica desde el propio Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA), que recoge entre sus actuaciones, la del nodo logístico de Almería que cuenta con las instalaciones portuarias de Almería y Carboneras como principal activo y que busca diversificar sus tráfico y desarrollar actividades que incrementen su participación en el transporte marítimo de corta distancia en el ámbito del Mediterráneo. Para la consecución de dichos objetivos, se prevé la ampliación de ambas instalaciones portuarias y la recuperación de la conexión ferroviaria con el puerto. En este sentido, los enclaves de Almería y Níjar resultan esenciales para su desarrollo al contar con excelentes condiciones de accesibilidad externa garantizada por la A-7 y su ubicación estratégica para dar servicio en tres niveles: local, supramunicipal para el conjunto de la aglomeración y territorial como parte de la Red de Áreas Logísticas de Andalucía. En el caso de Níjar, el enclave previsto para el AAO se justifica, además, en la proximidad al enlace con la carretera N-341 que articula la conexión al núcleo de Carboneras¹³⁰.

– **Nodo Estratégico del Kilómetro 21.**

La vocación de este espacio, según dispone el POTS, es articular las actividades derivadas de la actividad agrícola, en cuanto industria escarparate y otras que demanden buena accesibilidad.

Su localización se justifica en tratarse de un espacio potencialmente nodal de carácter estratégico vinculado al enlace de la autovía A-7 con la carretera AL-3111 y con la AL-3112, como vial que actúa como puerta al Parque Natural Cabo de Gata. El entorno presenta, además, una creciente implantación de

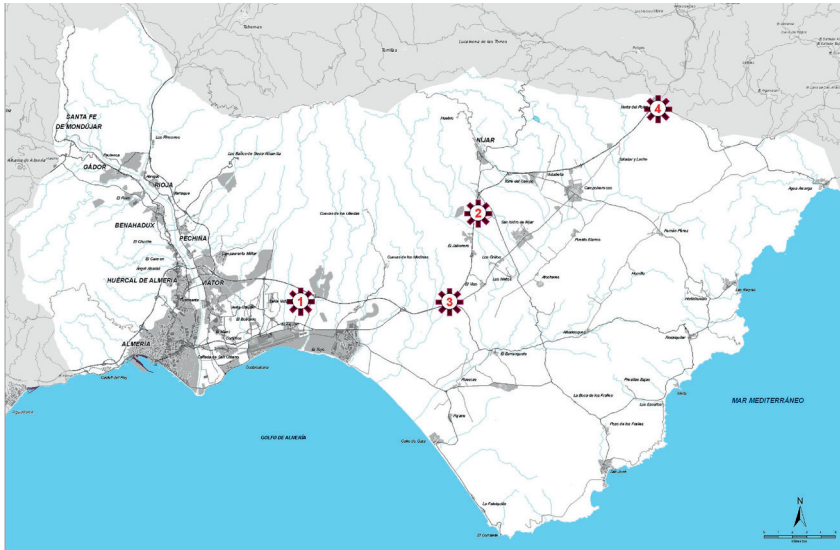
¹³⁰. En fecha 22/08/2017, el BOJA núm. 160 publica el Acuerdo de 24 de julio de 2017, de la Dirección General de Urbanismo, por el que se abre un período de información pública sobre el Plan Especial de Ordenación del Área Logística de Níjar (Almería), declarada de interés autonómico, en desarrollo del Proyecto de Actuación de dicha área, aprobado por Acuerdo de 24 de mayo de 2016, del Consejo de Gobierno. Disponible http://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/160/BOJA17-160-00001-14616-01_00119799.pdf

instalaciones industriales, almacenaje, venta y distribución, sin reglas precisas de funcionamiento y con baja calidad ambiental por lo que se identifica el área como ámbito potencial para propiciar una ordenación equilibrada y compatible con los usos productivos actuales y futuros. El POTS prevé que con la activación de un AAO para actividades económicas en el ámbito, se impulse la creación de una estructura espacial ordenada y suficiente que permita canalizar las iniciativas y convertirse en nodo estratégico cualificado del municipio de Almería y por extensión, de la aglomeración.

– Área Logística de Almería.

Complementaria del Área Productiva de Níjar, se configuran conjuntamente para la articulación del nodo logístico de Almería con el referente de las instalaciones portuarias, su ampliación y la recuperación de la conexión ferroviaria con el puerto.

Localización AAO contenido productivo. POTS de la aglomeración urbana de Almería



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería.

La regulación jurídica de las AAO del POTS de la aglomeración urbana de Almería se contiene en los artículos 15, 58 y 59 de la Normativa del instrumento. Como cuestiones generales, y siguiendo en lo esencial el modelo de los POTS que le anteceden, destacan:

- Con carácter general, el plan prevé que la localización propuesta tiene carácter vinculante, debiendo el planeamiento urbanístico o, en su caso, el Proyecto de Actuación, delimitar con precisión el suelo afectado a cada área, con los condicionantes establecidos.
- La clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las “AAO metropolitana”, no computa a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general previstos en la norma 45.4.a) del POT.

Por su parte, el POTS también establece un conjunto de “determinaciones territoriales específicas para los nuevos usos productivos industriales y logísticos” que, con carácter de directriz, prevén:

- En la ordenación de los suelos de uso industrial y logístico, el planeamiento urbanístico atenderá los siguientes criterios:
 - Se efectuará una previsión expresa de las necesidades de suelo para actividades industriales y logísticas de interés municipal, teniendo en cuenta que a la demanda de carácter supramunicipal se da respuesta mediante las AAO de carácter productivo propuestas por el POTS.
 - Se valorará su incidencia sobre la movilidad en términos cuantitativos y cualitativos y sobre la capacidad de carga de las infraestructuras y los servicios de transporte.
 - Se establecerán medidas para evitar su impacto ambiental y paisajístico negativo, cuidando especialmente las perspectivas más expuestas y la visión desde los corredores de transporte.
 - Se procurará el progresivo traslado de las actividades productivas generadoras de molestias a los usuarios de zonas residenciales, así como de aquellos usos fuera de ordenación que incumplan las disposiciones vigentes en materia de seguridad, salubridad y medio ambiente urbano y natural.
 - Se procurará la integración de los nuevos suelos con los productivos colindantes. En caso de localizarse próximos a usos residenciales estarán separados de las viviendas mediante sistemas generales viarios y zonas

verdes arboladas que garanticen la no interferencia ambiental, morfológica o funcional con aquéllos.

- La clasificación de nuevos suelos productivos asegurará la disponibilidad de todas las infraestructuras y servicios urbanos y procurará que se disponga de transporte público de viajeros. Con este fin, los instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán incorporar estudios de movilidad y analizar, en su caso, la viabilidad de disponer de servicios de transporte público.


Además, se contiene un mandato expreso dirigido a los planeamientos urbanísticos generales de Almería y Níjar para que incorporen las AAO destinadas a la implantación de actividades productivas y logísticas identificadas por el POTS y desarrollen los criterios de ordenación establecidos para las mismas.

Por otro lado, las determinaciones territoriales generales para la ordenación de las AAO destinadas a actividades productivas de interés supramunicipal, no representan mayor novedad, toda vez que se reiteran las previsiones que contempla, coincidentes con las señaladas en otros POTS de la quinta generación¹³¹.

¹³¹. Con carácter de directriz, se regulan en el artículo 58 de la Normativa del POTS, precepto que contempla las siguientes reglas:

- “1. Las Áreas de Oportunidad se incorporarán a la estructura general y orgánica de cada municipio mediante la correspondiente innovación del planeamiento urbanístico, con el alcance que en cada actuación demande.
2. La ubicación de las Áreas de Oportunidad y los criterios establecidos en el presente plan para su ordenación no condicionan ni supeditan los informes y pronunciamientos que las distintas administraciones y organismos gestores de intereses públicos hayan de emitir en el proceso de innovación de planeamiento, tanto en relación con otros condicionantes relacionados con la aptitud de los terrenos como con la suficiencia de recursos hídricos o la suficiencia y funcionalidad de las redes de infraestructuras y servicios.
3. Para la ordenación de las Áreas de Oportunidad el planeamiento urbanístico desarrollará los siguientes criterios generales:
 - a) Se deberá prever los niveles más altos de dotaciones locales de los previstos en el artículo 17.1.2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Las reservas de suelo para actividades dotacionales se ubicarán en localizaciones centrales y/o abiertas a sus principales accesos rodados.
 - b) La ordenación deberá favorecer la riqueza y cualificación dotacional, la diversidad morfológica y tipológica, así como garantizar la resolución de las infraestructuras necesarias para eliminar los efectos de la contaminación sobre las aguas, el suelo y la atmósfera, favoreciendo la utilización de energías renovables, e incidiendo en la peatonalización e intermodalidad del transporte.
 - c) Se deberán incorporar al sistema de espacios libres los elementos naturales existentes, en especial las formaciones arbóreas y las márgenes de los ríos, ramblas y arroyos.
4. El planeamiento urbanístico deberá prever la infraestructura hidráulica y energética necesaria para garantizar el suministro eléctrico a las mismas, considerando tanto el suministro a través de fuentes de energía renovable como a través de las infraestructuras eléctricas existentes y básicas en el ámbito del plan.
5. Las fichas incluidas en los Anexos a esta normativa establecen, con rango de Directriz, la localización y superficie aproximadas, el tipo de área, así como la justificación, condicionantes y criterios de ordenación para cada una de ellas”.

Modelo ficha “AAO Kilómetro 21”. POTS de la aglomeración urbana de Almería

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE ALMERÍA		3P. ÁREA DE OPORTUNIDAD ECONÓMICA EN ALMERÍA (KILÓMETRO 21)
Municipio-s:	Almería	
Superficie:	100 ha	
Planeamiento vigente:	PGOU aprobación definitiva BOJA 16/07/1998	
Clasificación del suelo:	Suelo No Urbanizable	
Justificación:	<p>Este Área de Oportunidad se justifica desde la necesidad de creación en el municipio de Almería de una estructura espacial de suficiente entidad para atender los usos relacionados con las actividades económicas de diversa índole. El Kilómetro 21, nombre con el que se reconoce el área de actuación, constituye un espacio potencialmente nodal de carácter estratégico vinculado al enlace de la autovía A-7 con la carretera AL-3111 y con la AL-3112, uno de los viñetes que actúa como puerta del Parque Natural Cabo de Gata.</p> <p>El entorno presenta una implantación creciente de instalaciones industriales, almacenaje, venta y distribución, sin reglas precisas de funcionamiento y con baja calidad ambiental. Se identifica por tanto en este Área un ámbito potencial para propiciar una ordenación equilibrada y compatible de los usos productivos actuales y futuros. A través de la activación de un Área de Oportunidad para Actividades Económicas se pretende impulsar la creación de una estructura espacial ordenada y suficiente que permita catalizar las iniciativas y convertirse en nodo estratégico cualificado del municipio de Almería y, por tanto, de la aglomeración.</p>	
Criterios de actuación:	<ol style="list-style-type: none"> El planeamiento municipal o documento de desarrollo urbanístico establecido, deberá ajustar con precisión el contorno del área, cumpliendo las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"> Concretar el límite apoyándose en elementos geográficos (rambla del Maltes, inflexiones de pendiente, etc.). Apoyarse de manera preferente en los suelos más transformados por la agricultura intensiva. El límite norte del área de oportunidad lo constituirá la autovía A-7. Se integrará al área la Rambla del Maltes que discurre en el sector oeste. Debido a que el área se localiza sobre uno de los principales ejes de acceso al Parque Natural Cabo de Gata, se conviene en un espacio demandante de soluciones especialmente cualificadas, tanto de la edificación como del viario principal y espacios públicos, especialmente aquellos que representen un paso obligado. Se introducirán correctores verdes al interior de la parcela con el fin de materializar la conexión de las zonas de protección territorial del norte de la autovía con el Parque Natural Cabo de Gata. Se podrán incorporar usos comerciales en edificio exclusivo en las zonas con mejor accesibilidad, para dar servicio a los núcleos de residencia y trabajo próximos, a excepción de las grandes superficies minoristas. El planeamiento general o documento de desarrollo urbanístico designado, deberá justificar la viabilidad de la propuesta en función de las infraestructuras viarias supramunicipales en que se apoya (A-7, AL-3112 y AL-3111), aportando los consiguientes estudios de movilidad y tráfico. La solución y diseño del borde edificado hacia la A-7 deberá ordenarse teniendo en cuenta criterios paisajísticos a modo de industria-escaparene, dado que se configura como fachada principal de la actuación. 	

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería.

A las anteriores reglas, se añade además, si bien con carácter de norma, la contenida en el artículo 59 que regula la protección cautelar del suelo afecto a las AAO. Conforme a este precepto, los ayuntamientos delimitarán los terrenos vinculados a las AAO de la aglomeración con carácter previo a la concesión de licencias en las zonas afectadas. Excepcionalmente, una vez delimitadas las AAO, podrán autorizarse por los órganos competentes en materia urbanística la construcción de edificaciones e instalaciones de interés público, siempre que el uso al que se destinen dichas edificaciones e instalaciones se encuentre comprendido entre los señalados como preferentes para las AAO y resulte autorizable según las disposiciones del planeamiento urbanístico general.

Especial mención merece la sustancial modificación que, en lo relativo a la localización de AAO en el ámbito de la aglomeración urbana de Almería, se produce entre lo dispuesto en el documento inicialmente sometido a información pública en el año 2009 y el documento definitivamente aprobado en el año 2011.

Así, mientras el texto definitivo recoge, como ha sido expuesto, únicamente cuatro AAO y centradas en el carácter logístico e industrial de las mismas, en su documento sometido a información pública, el POTS preveía un total de dieciocho ámbitos destinados a AAO y en las que, además del contenido productivo (siete), predominaba el residencial (ocho), estando también presente la tipología de AAO de carácter turístico (tres). En suma, ocupaban una superficie de 2.185 ha, repartidas en el ámbito del POTS.

Esta cuestión, como ya se adelantó y como se analizará más adelante de manera particular para otros instrumentos que coinciden temporalmente en su tramitación, evidencian el cambio de tendencia que a partir del año 2011 parece tener lugar en la regulación de las AAO y cuyo dato más significativo viene representado por la omisión de las AAO de carácter residencial y de carácter turístico, que precisamente eran los contenidos que más desarrollo habían tenido en los últimos años, y la vuelta al contenido predominante en origen de las AAO, el productivo. También en términos cuantitativos, es significativo el cambio de tendencia que tiene lugar.

POTS de la aglomeración urbana de Almería (información pública)¹³²

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial	Gádor	Gádor	70 ha
	Industrial y empresarial	Benahadux	Benahadux	50 ha
	Industrial y empresarial	Huércal de Almería	Huércal de Almería	50 ha
	Logística	Zona de actividad logística de Almería	Almería	100 ha
	Logística	Zona de actividad logístico-productiva de Níjar	Níjar	310 ha
	Industrial, empresarial y terciaria	Nodo estratégico del 21	Almería	100 ha
	Industrial y empresarial	Nodo estratégico de la Venta del Pobre	Níjar	100 ha
Total superficie AAO Productiva				780 ha
Turística	Dinamización turística	Área de Pechina-Valle de San Indalecio	Pechina	100 ha
	Dinamización turística	Área Hoya Altica	Almería	300 ha
	Dinamización turística	Área del Valle del Hornillo	Níjar	350 ha
Total superficie AAO Turística				750 ha
Residencial	Residencial	Gádor Oeste	Gádor	55 ha
	Residencial	Benahadux Oeste	Benahadux	10 ha
	Residencial	Pechina	Pechina	60 ha
	Residencial	Huércal de Almería	Huércal de Almería	80 ha
	Residencial	Almería Oeste	Almería	200 ha
	Residencial	El Mamí	Almería	150 ha
	Residencial	La Boca del Fraile	Níjar	50 ha
	Residencial	Los Albaricoques	Níjar	50 ha
Total superficie AAO Residencial				655 ha
Total superficie AAO				2.185 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el documento sometido a información pública del POTS de la aglomeración urbana de Almería.

¹³² AAO previstas en el documento sometido a información pública conforme disponía la Resolución de 1 de diciembre de 2009, sobre información pública del POTS de la aglomeración urbana de Almería (BOJA núm. 249, de 23/12/2009).

POTS de la aglomeración urbana de Almería

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Logística	ZAL de Almería	Almería	100 ha
	Productiva	ZAL de Níjar	Níjar	310 ha
	Productiva	Almería kilómetro 21	Almería	100 ha
	Productiva	Venta del Pobre	Níjar	100 ha
Total superficie AAO Productiva				610 ha
Total superficie AAO POTS aglomeración urbana Almería				610 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la aglomeración urbana de Almería.

3.5.4. POTS del Campo de Gibraltar

El POTS del Campo de Gibraltar¹³³ planifica un ámbito territorial¹³⁴, como el propio instrumento destaca, con un importante potencial económico y territorial debido, por un lado, a su posición estratégica y por otro, por su calidad climática y ambiental.

Sobre diferentes causas justifica la documentación del POTS la necesidad de planificar este ámbito del territorio andaluz. En primer lugar, destaca un primer factor determinado por su posición geoestratégica, el área ha servido como soporte de una gran factoría-isla de producción energética y de productos químicos, y se

¹³³. Procedimiento de elaboración del POTS del Campo de Gibraltar (Cádiz).

- Decreto 88/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Campo de Gibraltar (BOJA núm. 86, de 03/05/2007).
- Redacción del documento: marzo de 2007 a diciembre de 2009.
- Resolución de 1 de diciembre de 2009, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (BOJA núm. 249, de 23/12/2009).
- Aprobación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) en fecha 07/07/2011.
- Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 54, de 19/03/2012).
- Entrada en vigor el 20 de marzo de 2012, conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda del Decreto 370/2011.

¹³⁴. El POTS del Campo de Gibraltar comprende el ámbito territorial integrado por los términos municipales de Algeciras, Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de La Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa.

configura como un centro de organización del tráfico marítimo de contenedores. Como segundo factor, destaca su bondad climática y la calidad del patrimonio natural y cultural, unido a su carácter de territorio-isla que ha posibilitado el desarrollo de un especial esquema de conexiones del ámbito con fuertes relaciones por mar frente a la debilidad y dificultad de las conexiones por tierra. A todo ello, se une la dinámica actual con un fuerte predominio del crecimiento de la demanda de promociones inmobiliarias residenciales ligadas a viviendas estacionales y a los residentes climáticos, así como el relevante papel que tiene en materia energética.

Sobre las premisas anteriores, el POTS del Campo de Gibraltar, parte del establecimiento de un conjunto de cinco objetivos generales que justifican su formulación: desarrollar el potencial territorial del Campo de Gibraltar y favorecer su consolidación como gran nodo de transporte y logístico del Sur de Europa; potenciar la articulación territorial externa e interna mediante la mejora de las infraestructuras de transportes, de la red de espacios libres y de las dotaciones de equipamientos; promover un desarrollo ordenado de los usos residenciales y turísticos; ordenar las infraestructuras energéticas; proteger y valorizar los recursos ambientales, paisajísticos y culturales.

Partiendo del diagnóstico del ámbito y como mecanismo para dar respuesta a los retos que el POTS se propone, se configuran un total de ocho bases que sustentan el instrumento, entre las que destacan: abordar la reestructuración urbana del Arco de la Bahía en una perspectiva de integración supramunicipal de todos sus componentes y mejorando sustancialmente su integración territorial; establecer un esquema ajustado y equilibrado de las infraestructuras que completen y garanticen el buen funcionamiento de las redes territoriales, sin que se generen efectos desequilibrantes indeseables o disfunciones urbanas y en las propias redes territoriales; otorgar carácter prioritario al tratamiento de los crecimientos del espacio residencial asociados a la satisfacción de las necesidades de vivienda de escala metropolitana en condiciones que contribuyan a reforzar la estructura urbana y la cohesión territorial, a la vez que, requiriendo la plena justificación de los restantes nuevos desarrollos urbanos por su capacidad para generar espacios productivos que contribuyan de forma eficaz a la generación de empleo y de tejido empresarial; asegurar el correcto aprovechamiento de los valiosos pero escasos recursos territoriales, especialmente los litorales, optimizando su orientación de aprovechamiento hacia las opciones de mayor interés general desde el punto de vista económico, social y ambiental, y garantizando un ritmo de transformación que no genere disfunciones en los procesos territoriales; orientar la movilidad hacia el sistema de transporte público y reforzar los sistemas de los modos con menor consumo de recursos y energía y menos contaminantes; facilitar la pervivencia de los valores territoriales asociados al medio rural, mediante una integración gradual y progresiva de las transformaciones urbanas y adaptadas a

las condiciones locales; o, mantener el modelo de ciudad compacta en el sistema urbano y desarrollar modelos de adaptación a las condiciones del territorio para optimizar su metabolismo urbano, reduciendo al máximo las necesidades de agua y energía así como la generación de residuos.

Sobre las bases anteriores, el POTS establece un conjunto de “estrategias de actuación” entre las que, y a los efectos que ocupan, destacan las relativas al sistema de asentamientos y a los usos industriales, logísticos y comerciales. En relación con la primera, el sistema de asentamientos y la aglomeración urbana, entre otras propuestas que prevé, se plantea impulsar el desarrollo de las actividades productivas industriales, logísticas y comerciales mediante el desarrollo de zonas productivas de interés supramunicipal que propicien una relación no conflictiva con el resto de las funciones urbanas. Por su parte, en relación con los usos industriales, logísticos y portuarios, el POTS formula la definición de áreas de reserva estratégicas ligadas a las conexiones con África y a las oportunidades de nuevas actividades industriales y de servicios empresariales relacionadas con el nuevo modelo productivo, junto a la identificación de zonas de interés supramunicipal para la localización de actividades productivas, logísticas e industriales y al desarrollo de actividades productivas vinculadas a un nuevo modelo energético, así como la integración territorial del espacio portuario y la búsqueda de la optimización de sus oportunidades. Igualmente, el POTS se propone como estrategia, en relación con el desarrollo turístico, la identificación de zonas de interés supramunicipal para la dinamización turística con capacidad para implantar nuevos modelos urbanos de espacio turístico basados en un denso y estable tejido empresarial que preste servicios de diverso tipo.

Sobre las premisas anteriores, este POTS opta por cambiar el modelo preestablecido en sus antecesores en relación con las AAO como parte integrante de las propias propuestas de los instrumentos en relación con su sistema de asentamiento y opta por su inclusión, incluso con diferente denominación, al regular los concretos usos que en relación con las determinaciones para la ordenación y compatibilización de los mismos prevé el instrumento. En consonancia con ello, establece lo que viene a denominar “áreas estratégicas” y “áreas de activación territorial”.

- **Áreas estratégicas en el POTS del Campo de Gibraltar.** Se configuran como zonas de reserva para posibilitar la plasmación de oportunidades derivadas de la posición geoestratégica del Campo de Gibraltar y la configuración de un nuevo modelo productivo industrial. Se identifican tres en el ámbito del POTS: Facinas, Botafuegos y Santa Rosa.
- **Área estratégica de Facinas (Tarifa).**

A esta área estratégica, cuya superficie mínima se establece en 120 ha, el POTS le encomienda acoger los usos y actividades que en el futuro demande

la ejecución del enlace fijo con Marruecos, para el caso de que se declare viable y se programe.

– **Área estratégica de Botafuegos (Algeciras).**

Esta área, con una superficie mínima prevista de 140 ha, se destina a acoger los usos y actividades que en el futuro demanden las nuevas necesidades derivadas de la intensificación de tráficos comerciales intercontinentales, ya sean canalizados por un enlace fijo o por intensos tráficos marítimos.

– **Área estratégica de Santa Rosa (San Roque).**

El Área Estratégica de Santa Rosa, con una superficie mínima de 250 ha, está destinada a garantizar la disponibilidad de grandes superficies de suelo para futuras necesidades relacionadas con el cambio de modelo productivo de la Bahía de Algeciras. A tal fin, se establece que su delimitación será contigua al trazado actual del ferrocarril y estará limitada por la CA-34 y la CA-9205.

Las cuestiones más importantes que, a efectos de su ulterior implantación, se contemplan desde el propio instrumento territorial y que de manera conjunta afectan a estos ámbitos, son:

- La obligatoriedad que se deriva al planeamiento urbanístico municipal a efectos de que delimite y mantenga como suelo no urbanizable o como suelo urbanizable no sectorizado, los ámbitos en los que se localizan estas áreas.
- En tanto no se produzca la incorporación al planeamiento urbanístico, en dichos suelos sólo se permiten las actividades vinculadas al sector primario y las edificaciones, construcciones e instalaciones de carácter desmontable. Tampoco están permitidas las obras de consolidación o aumento de volumen de las instalaciones o construcciones existentes a la aprobación del POTS, salvo las destinadas al ornato, higiene o conservación del inmueble.
- El órgano responsable del desarrollo y seguimiento del POTS, justificadamente y en función del interés general, valorará si se mantienen las condiciones que justifican la determinación de cada una de estas áreas estratégicas y, para el caso de que no se mantengan dichas condiciones, se podrá proponer su supresión.

No se incorporan, sin embargo, fichas en las que se detalle de manera concreta estos espacios, remitiendo la Normativa al “plano de ordenación de usos y protección de recursos” para su localización. Contrariamente a las áreas de activación territorial para las que el anexo II de la Normativa, sí contiene fichas individualizadas de cada ámbito.

- **Áreas de activación territorial en el POTS del Campo de Gibraltar.** El POTS delimita un total de cuatro espacios que bajo la denominación de “áreas de activación territorial”, tienen por objeto una intervención específica para garantizar su adecuación al uso público y aprovechamiento turístico con la preservación de sus valores ambientales. Las áreas previstas por el instrumento son:

- **Área de activación territorial Estación de Paisaje de Bolonia.**

Justificada en la configuración del relieve en el entorno de la Ensenada de Bolonia, en forma de anfiteatro, la calidad del paisaje y la fuerza simbólica de su patrimonio natural y cultural, lo que justifica, según el POTS, la singularidad y significancia territorial de este ámbito a escala supramunicipal. Se plantea una intervención mediante políticas activas que permitan mejorar significativamente la incorporación de esos recursos a los atractivos turísticos del Campo de Gibraltar, con la puesta en valor del patrimonio histórico centrado en las ruinas de Baelo Claudia y la potencialidad ambiental y paisajística del Parque Natural del Estrecho. El POTS prevé, además, la elaboración de un estudio para la implantación de la Estación de Paisaje.

- **Área de activación territorial Isla de Tarifa o de Las Palomas.**

De similar manera, la singularidad y potencial ambiental, cultural, paisajístico y de localización de la Isla de las Palomas, justifica el planteamiento por el POTS de una actuación que constituya un referente de integración y puesta en valor de sus recursos. Para ello, busca formalizar un espacio de referencia que articule los valores patrimoniales, los flujos naturales y el carácter emblemático de Tarifa en el espacio geoestratégico del estrecho de Gibraltar, regulando un conjunto de criterios para la ordenación del ámbito, tales como la delimitación de zonas no compatibles con el uso público o el favorecimiento de la ubicación de usos educativos, interpretativos y, en suma, los vinculados a los valores naturales y culturales.

- **Área de activación territorial Cerros del Estrecho.**

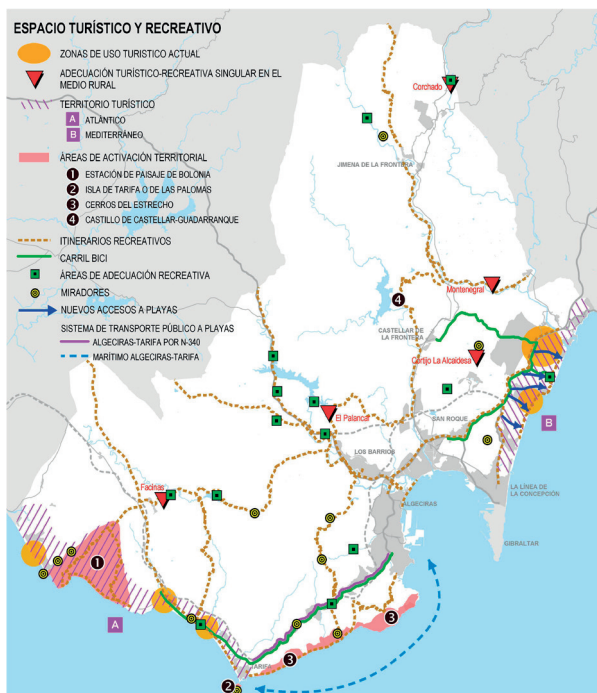
La propuesta para este ámbito consiste en su activación territorial mediante la puesta en valor y acondicionamiento de sus recursos, especialmente basados en el potencial de las panorámicas que ofrece y de tratarse del punto más meridional del continente europeo, para su integración en el conjunto de atractivos turísticos del ámbito, así como componente del sistema de espacios libres de interés territorial. En este sentido, el POTS plantea un conjunto de criterios a desarrollar con la ordenación del ámbito y cuya orientación es propiciar el uso público de actividades recreativas y de ocio de forma que se realice de manera unitaria y se apoye en el disfrute

del paisaje, así como en su relación visual con el continente africano y la presencia de fenómenos de migración de avifauna.

– Área de activación territorial Castillo de Castellar-Guadarranque.

Sobre la base de un espacio de gran singularidad tanto por su situación en el Parque Natural de Los Alcornocales como vinculación al paisaje del agua del Embalse de Guadarranque y a la particularidad histórica del ámbito del Castillo de Castellar, se busca compatibilizar la conservación del patrimonio territorial, la recuperación de las posibilidades del uso público y turístico del castillo y sus edificaciones, así como la ordenación de la zona contigua al embalse para la realización de actividades deportivas y de relación con la naturaleza. Como criterio de actuación se propone, acondicionar el conjunto singular conformado por el Castillo de Castellar y una reducida superficie del entorno del embalse de Guadarranque para su uso recreativo y turístico.

Áreas de Activación Territorial. POTS del Campo de Gibraltar



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.

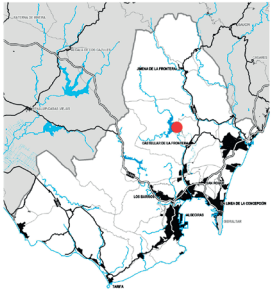

Por su parte, la regulación jurídica de estas áreas se contiene en el artículo 65 de la Normativa del POTS, que recoge como cuestiones más significativas:

- Su ordenación de forma unitaria, mediante alguno de los instrumentos de previstos en la legislación urbanística, territorial o ambiental.
- La adecuación de estos espacios para su uso recreativo y de interés turístico en el marco de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parques Naturales, Estrecho y los Alcornocales, según los casos.
- Las fichas incluidas en el anexo II de la Normativa establecen, con rango de directriz, la localización y superficie aproximadas, así como la justificación y criterios detallados de ordenación y de intervención para cada una de las áreas de activación territorial.
- Las consejerías con competencias en ordenación del territorio, medio ambiente, turismo y cultura, coordinadamente entre sí y en cada caso con el ayuntamiento concernido (Tarifa o Castellar de la Frontera), elaborarán un estudio para el diseño e implantación de la ordenación del área de activación territorial, en el cual se establecerán sus finalidades, sus componentes básicos, la capacidad máxima de visitantes y los criterios para el diseño de su gestión, asegurando en todas sus previsiones la viabilidad económica, ambiental y territorial. Asimismo, se plantearán recomendaciones sobre los instrumentos más adecuados para el desarrollo urbanístico de sus actuaciones.
- El estudio, en su enfoque y planteamiento, y los instrumentos de desarrollo del planeamiento urbanístico respetarán en su propuesta de ordenación los siguientes criterios:
 - El acondicionamiento del ámbito para el uso y disfrute de la población residente y visitante, se realizará en condiciones tales que quede asegurada la conservación y mantenimiento de sus valores naturales, culturales y paisajísticos.
 - Se delimitarán aquellas zonas que presenten valores naturales no compatibles con el uso público y se prohibirá el acceso a las mismas salvo para actividades dedicadas a su conservación y mantenimiento.

Destaca significativamente la reconducción de la figura de las AAO que se observa en este POTS. Por un lado, y en relación con los usos productivos, lejos de ser propuestas para su ejecución a corto o medio plazo, la intención del instrumento es la preservación de estos ámbitos por si acaecieran futuras necesidades, así en las diferentes áreas estratégicas que el POTS prevé se enfatiza especialmente en el término “futuro”. Por su parte, en relación con las áreas de activación territorial, poca relación guardan con las que le anteceden en otros POTS y que se engloban

bajo el concepto de AAO de contenido turístico, puesto que el POTS del Campo de Gibraltar opta por un nuevo modelo que trata de compatibilizar y fomentar la preservación de determinados espacios del ámbito con importantes valores medioambientales, adecuándolos al uso público y aprovechamiento turístico.

Modelo ficha anexo normativa Área Activación Territorial “Castillo de Castellar-Guadarranque”. POTS del Campo de Gibraltar

ÁREA DE ACTIVACIÓN TERRITORIAL		NOMBRE: CASTILLO DE CASTELLAR-GUADARRANQUE	
<p>LOCALIZACIÓN</p> 		<p>MUNICIPIO: Castellar de la Frontera.</p> <p>CONDICIONANTES:</p> <p>El área está integrada en su totalidad en el Parque Natural de Los Alcornocales, clasificada por el PORN como Zona de regulación especial (B) en los alrededores del Embalse de Guadarranque y como Zona de regulación común (C) en el entorno del núcleo del Castillo de Castellar.</p> <p>Incorpora el castillo de Castellar, declarado Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico y la orilla del Embalse de Guadarranque más próxima al núcleo del Castillo de Castellar.</p> <p>Se encuentra en redacción el nuevo Plan Especial del Castillo de Castellar.</p>	
<p>JUSTIFICACIÓN</p> <p>Se trata de un espacio de gran singularidad situado en el Parque Natural de Los Alcornocales y vinculado al paisaje del agua del Embalse de Guadarranque y a la singularidad histórica del ámbito del Castillo de Castellar, en el que se debe compatibilizar la conservación del patrimonio territorial, la recuperación de las posibilidades del uso público y turístico del castillo y sus edificaciones, y la ordenación de la zona contigua al embalse para la realización de actividades deportivas y de relación con la naturaleza.</p> <p>La actuación se justifica por la necesidad de poner en valor las potencialidades turísticas y recreativas de espacios del interior del Campo de Gibraltar, y se apoya en su inclusión en el Parque Natural.</p> <p>La combinación de recursos culturales, naturales y paisajísticos que se concentra en este enclave es idónea para abordar una actuación de carácter supramunicipal.</p>			
<p>CRITERIOS DE ACTUACIÓN</p> <p>La finalidad general de esta actuación es acondicionar el conjunto singular conformado por el Castillo de Castellar y una reducida superficie del entorno del embalse de Guadarranque para su uso recreativo y turístico, representativo del interior del Campo de Gibraltar.</p> <p>En la ordenación del ámbito se desarrollarán los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> Lograr una efectiva recuperación del patrimonio del Castillo y de su entorno, resolviendo las situaciones de ocupaciones irregulares y acondicionando el espacio para su plena disponibilidad y disfrute. Establecer las condiciones para ordenar y fomentar el uso público de los valores culturales y paisajísticos del Castillo y algún punto del entorno del embalse. Para ello se regulará la implantación de establecimientos de servicios turísticos de pequeña dimensión acordes con el entorno y respetuosos con el mismo, estimándose de interés que se aumente la capacidad alojativa reglada del núcleo del Castillo de Castellar mediante el favorecimiento de la rehabilitación de las edificaciones existentes. Establecer la conexión entre el Castillo y la orilla del embalse, habilitando en este último espacio las instalaciones que permitan practicar actividades deportivas al aire libre ligadas a la lámina de agua, junto con instalaciones de hostelería y edificaciones destinadas a la educación ambiental y a la interpretación de los valores naturalísticos del Parque de los Alcornocales. 			

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.

Por último, y de manera similar a lo indicado en el POTS de la aglomeración urbana de Almería, es de reseñar el sustancial cambio producido en lo referente a las AAO entre el documento sometido a información pública en el año 2009 y el finalmente aprobado en 2011. El primero de ellos, recogía propiamente la figura de las AAO, manteniendo la denominación de manera unánime a como se venía realizando en el resto de instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional tramitados en este período en la comunidad de Andalucía. Paradójicamente, en un cambio de tendencia, el documento finalmente aprobado contiene una sustancial modificación respecto a la regulación, localización e incluso concepto de AAO.

Significativo el cambio cuantitativo, así el primer documento del POTS en su día sometido a información pública, contemplaba un total de once AAO, integradas por una destinada a contenido productivo, siete de contenido turístico y tres de contenido residencial.

POTS del Campo de Gibraltar, Cádiz (información pública)¹³⁵

Denominación: "Áreas de Oportunidad"				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Logístico, industrial, comercial y terciario	Área de Estación Taranguillas-Miraflores	San Roque	130 ha
			Total superficie AAO Productiva	
Turística	Turístico, deportivo, servicios lúdicos y comercial	Valdevaqueros	Tarifa	120 ha
		La Peña-Los Lances	Tarifa	150 ha
	Turístico, deportivo, servicios lúdicos, comercial y residencial	Portichuelos	La Línea de la Concepción	160 ha
		Borondo-Guadalquitón	San Roque	140 ha
	Turístico, deportivo, servicios lúdicos, comercial y residencial	Los Pinos	San Roque	80 ha
		La Cierva y La Guillena	Castellar de la Frontera	100 ha
	Turístico, deportivo, servicios lúdicos, comercial y residencial	Entre-ríos	Jimena de la Frontera	180 ha
	Total superficie AAO Turística			
Residencial	Residencial	El Guijo- Albacerrado	Tarifa	30 ha
		Cortijillos	Los Barrios	55 ha
		Los Ángeles	Jimena de la Frontera	30 ha
Total superficie AAO Residencial				115 ha
Total superficie AAO (aprox.)				1.175 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el documento sometido a información pública POTS del Campo de Gibraltar (Cádiz).

¹³⁵. AAO previstas en el documento sometido a información pública, conforme disponía la Resolución de 1 de diciembre de 2009, sobre información pública del POTS del Campo de Gibraltar (BOJA núm. 249, de 23/12/2009).

POTS del Campo de Gibraltar (Cádiz)

Denominación: “Áreas Estratégicas” / “Áreas de Activación Territorial”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial	Facinas	Tarifa	120 ha
	Industrial	Botafuegos	Algeciras	140 ha
	Industrial	Santa Rosa	San Roque	250 ha
Total superficie AAO Productiva				510 ha
Turística	Turístico	Estación de Paisaje de Bolonia	Tarifa	No consta
	Turístico	Isla de Tarifa o Isla de Las Palomas	Tarifa	No consta
	Turístico	Cerros del Estrecho	Tarifa y Algeciras	No consta
	Turístico	Castillo de Castellar-Guadarranque	Castellar de La Frontera	No consta
Total superficie AAO Turística				
Total superficie AAO POTS Campo de Gibraltar (Cádiz) (aprox.)				510 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS del Campo de Gibraltar.

3.5.5. POTS de la Costa Tropical de Granada

Con la aprobación del POTS de la Costa Tropical de Granada¹³⁶ en el año 2011, se da cumplimiento a uno de los objetivos iniciales que la planificación territorial se propuso en Andalucía, la colmatación de los ámbitos litorales, quedando desde este momento la práctica totalidad del litoral andaluz planificado y bajo la vigencia de alguno de los trece instrumentos de planificación territorial de

¹³⁶ Procedimiento de elaboración del POTS de la Costa Tropical de Granada.

- Decreto 59/2006, de 14 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada (BOJA núm. 61, de 30/03/2006).
- Redacción del documento: marzo de 2006 a enero de 2010.
- Resolución de 12 de enero de 2010, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada (BOJA núm. 24, de 05/02/2010).
- Aprobación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) con fecha 07/07/2011.
- Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 21, de 01/02/2012).
- Entrada en vigor el 02 de febrero de 2012, conforme a lo previsto en la disposición final segunda del Decreto 369/2011.

ámbito subregional que cubrían en aquel momento la totalidad del territorio litoral andaluz¹³⁷. El ámbito del POTS de la Costa Tropical de Granada¹³⁸, se convierte en una de las prioridades de la planificación territorial andaluza por su situación en pleno proceso de transformación, tras la mejora de las infraestructuras de comunicaciones que modifican sustancialmente la posición relativa del ámbito en el contexto regional y nacional. Lo anterior unido a su condición de litoral y la presencia de un puerto de interés general, constituyen los elementos básicos en los que sustentar su potencial desarrollo, basado hasta el momento fundamentalmente en la agricultura y el turismo.

El POTS, sobre la base de unos objetivos generales, desarrolla un modelo de ordenación a cuyo fin plantea tres “estrategias” fundamentales: la articulación territorial, que incluye las actuaciones y criterios en relación con la ordenación del sistema urbano, las zonas que deben constituir el sistema de espacios libres, y las propuestas que tienen por objeto mejorar la accesibilidad y la conectividad entre los núcleos del sistema de asentamiento, marcado por la capitalidad de Motril, y la del conjunto del ámbito con Andalucía y con el litoral Mediterráneo; la puesta en valor del patrimonio natural, paisajístico, histórico y cultural, para lo que establece las zonas que deben quedar excluidas del proceso de urbanización y los criterios para su puesta en valor, así como las medidas para evitar los riesgos naturales y tecnológicos; la mejora de la ordenación de los usos económicos, estableciendo localizaciones con características idóneas para ubicar las dotaciones y actividades productivas de interés supramunicipal, definiendo criterios territoriales que enmarquen la localización, por parte del planeamiento urbanístico, de suelos estratégicos para la implantación de actividades vinculadas al turismo y al ocio.

Estas “estrategias” se desarrollan a su vez en un conjunto de “propuestas”, entre las que se contienen aquellas previstas para la revalorización de la actividad económica del territorio, incluyendo lo que el documento denomina “áreas de reserva para localización de actividades económicas de interés supramunicipal”. En este sentido, y justificado por el POTS en la mejora de la posición territorial de la Costa Tropical con respecto al conjunto de la Comunidad Autónoma y la presencia de un puerto de interés general del Estado con previsión de gran desarrollo, así como la

¹³⁷. A excepción de Huelva capital, incluida en el POTS de la aglomeración urbana de Huelva, en tramitación. Junto a éste, con posterioridad a aquella fecha, en 2015, quedan sin cobertura de instrumento de planificación territorial, los términos municipales de Mijas, Fuengirola, Marbella, Estepona, Casares y Manilva, todos ellos integrados en el ámbito territorial del POTS de la Costa Occidental de la provincia de Málaga, en la actualidad en fase de elaboración, tras formularse por el Decreto 143/2017, de 29 de agosto.

¹³⁸. El POTS de la Costa Tropical de Granada comprende el ámbito territorial de los términos municipales de Albondón, Albuñol, Almuñécar, Los Guájares, Gualchos, Itrabo, Jete, Lentegi, Lújar, Molvizar, Motril, Otívar, Polopos, Rubite, Salobreña, Sorvilán y Vélez de Benaudalla.

necesidad de propiciar el desarrollo territorial del ámbito que requiere la adopción de medidas de apoyo a las actividades industriales, logísticas, agropecuarias, comerciales y de servicios, el POTS establece AAO de interés supramunicipal para la ubicación de estas actividades de alcance, cuanto menos, comarcal, y por tanto, ajenas a las previsiones de suelo que ha de realizar el planeamiento urbanístico general en la programación de las necesidades locales. Con todo ello, se pretende configurar una economía diversificada, apoyada en actividades económicas de la más alta cualificación.

Se enfatiza de especial manera que los usos a ubicar en estas áreas deben acoger actividades que coadyuven a diversificar y cualificar la estructura productiva, que generen valor añadido y que incrementen los niveles y categorías de los servicios del ámbito en relación con sus propias capacidades. La ubicación de parques industriales, tecnológicos y logísticos en relación al transporte y al puerto de Motril y de centros de investigación y tecnología ligados a la agricultura subtropical, a las energías renovables, al reciclaje y producción de plásticos, entre otros, constituyen oportunidades que el POTS busca fomentar y posibilitar en los suelos con mejores valores de posición.

La disposición de la red viaria, la localización del sistema de asentamientos y del puerto de Motril así como la mejora de la conectividad con las aglomeraciones metropolitanas de su entorno son elementos que deben ser considerados para la localización de estas actividades de carácter supramunicipal. De acuerdo con lo anterior, el POTS prevé que el entorno de los ejes viarios de la A-7 y la A-44 constituyen los espacios más adecuados para la localización de AAO en las que ubicar instalaciones relacionadas con el sistema de transportes y la logística asociada, los usos industriales y de servicios a la actividad agropecuaria y, en su caso, comerciales.

Se señalan como prioridades de interés supramunicipal de las AAO, que cuentan con un alto potencial de desarrollo en virtud a sus posiciones estratégicas respecto al sistema de transportes. En este sentido, el POTS prevé la reserva de suelos para una actuación de interés supramunicipal en la confluencia de las autovías A-7 y A-44, en el término municipal de Vélez de Benaudalla, para desarrollar usos industriales y productivos vinculados al transporte de mercancías y al puerto de Motril, aprovechando la ventaja de su posición central en el ámbito y su proximidad al principal puerto de la zona. Además, se prevé un AAO junto a la A-7, en el término municipal de Motril, para la implantación de actividades industriales y de almacenaje de carácter supramunicipal.

Por otro lado, se recomienda a determinados municipios que acuerden la ubicación de parques de actividades agroindustriales de apoyo a la actividad agroalimentaria presente en el territorio. Así, se propone la implantación de un parque en el entorno

de la rambla de Albuñol, para apoyar los cultivos “bajo plástico” que se extienden a lo largo del valle de dicha rambla. Además, se plantea la implantación de otro para dar servicio a la importante actividad de agricultura bajo plástico desarrollada en la zona de la rambla de Gualchos y los Llanos de Carchuna. Por último, el POTS propone un tercero, en el sector occidental del ámbito, vinculado a actividades industriales y de almacenamiento de los cultivos subtropicales que predominan en esta zona y a la implantación de un centro de investigación y desarrollo ligado a los mismos.

En lo que se refiere a las grandes superficies minoristas, se propone un AAO localizada en las proximidades del núcleo urbano más poblado del ámbito, Motril, pero que, a su vez, tiene una ubicación estratégica junto al viario de gran capacidad y una posición central en el conjunto de la Costa Tropical, lo cual le permite cumplir una función supramunicipal.

Conforme a lo indicado, el POTS de la Costa Tropical de Granada, localiza un total de tres AAO, todas ellas de carácter productivo:

P-1 Parque de actividades económicas de Vélez de Benaudalla.

Justificación: el AAO “Parque de actividades económicas de Vélez de Benaudalla”, se sitúa en un ámbito, en el extremo sur del término municipal, en la confluencia entre la A-7 y la A-44 y al norte del núcleo urbano de Motril, que forma parte de una zona deprimida en la que se ha producido un importante movimiento de tierras debido a las obras de la autovía, de manera que el paisaje y los suelos del entorno se han visto muy alterados.

El emplazamiento tiene una posición estratégica ya que una vez finalizadas las autovías estará comunicado a través de vías de alta capacidad con las aglomeraciones urbanas de Málaga, Almería y Granada. A ello se une la proximidad del puerto de Motril, con el que también estará conectada por la autovía. Todo ello posibilita atender actividades relacionadas con usos logísticos e industriales que requieran buenas comunicaciones con las aglomeraciones urbanas del entorno.

Criterios de actuación: usos industriales, compatibles con usos terciarios. No se admite la gran superficie minorista.

P-2 Centro comercial y de ocio.

Justificación: el AAO se destina al desarrollo de actividades comerciales y de ocio de interés supramunicipal, vinculadas a la nueva accesibilidad que proporcionan los viarios de gran capacidad previstos: nuevas autovías, nuevo acceso al puerto de Motril y ampliación de capacidad de las carreteras N-340 y N-323 a su paso por el término municipal de Motril.

Criterios de actuación: se destina a la ubicación de un gran centro comercial y de ocio de interés supramunicipal compatible con usos deportivos, recreativos y hoteleros.

P-3 Zona industrial A-7.

Justificación: el AAO se destina al desarrollo de actividades industriales y de almacenaje de carácter supramunicipal, de apoyo al sistema de transporte de las industrias asociadas al puerto de Motril y vinculadas a la accesibilidad que proporcionan la autovía A-7 y el nuevo acceso al puerto.

Criterios de actuación: se destinará, preferentemente, a usos industriales y de almacenaje no compatible con el uso residencial ni las grandes superficies minoristas.

Localización AAO. POTS de la Costa Tropical de Granada



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

El POTS de la Costa Tropical de Granada contiene la regulación jurídica de las AAO en los artículos 42 y 43 de su Normativa, con algunas previsiones de carácter general en el artículo 14. Cuestión ésta, que no presenta mayor novedad en comparación con las previsiones de otros POTS de la quinta generación de planes¹³⁹.

Como dato significativo, indicar que el POTS de la Costa Tropical de Granada no regula la figura de la caducidad para las AAO previstas en su ámbito, contrariamente a lo que hasta el momento venía siendo la regla general de los instrumentos analizados en esta quinta generación de planes.

¹³⁹ Las cuestiones a tener en cuenta en la ordenación de estos ámbitos previstas por el POTS, son las recogidas en el artículo 42 de la Normativa, que establece:

“1. Las Áreas de Oportunidad se incorporarán a la estructura general y orgánica de cada municipio mediante la correspondiente innovación del planeamiento urbanístico, con el alcance que en cada actuación demande.

2. La ubicación de las Áreas de Oportunidad y los criterios establecidos en el plan para su ordenación no condicionan ni supeditan los informes y pronunciamientos que las distintas administraciones y organismos gestores de intereses públicos hayan de emitir en el proceso de innovación de planeamiento, tanto en relación con otros condicionantes relacionados con la aptitud de los terrenos como con la suficiencia de recursos hídricos o la suficiencia y funcionalidad de las redes de infraestructuras y servicios.

3. Para la ordenación de las Áreas de Oportunidad el planeamiento urbanístico desarrollará los siguientes criterios generales:

- a) Se deberá prever los niveles más altos de dotaciones locales de los previstos en el artículo 17.1.2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Las reservas de suelo para actividades dotacionales se ubicarán en localizaciones centrales y/o abiertas a sus principales accesos rodados.
- b) La ordenación deberá favorecer la riqueza y cualificación dotacional, la diversidad morfológica y tipológica, así como garantizar la resolución de las infraestructuras necesarias para eliminar los efectos de la contaminación sobre las aguas, el suelo y la atmósfera, favoreciendo la utilización de energías renovables, e incidiendo en la peatonalización e intermodalidad del transporte.
- c) Se deberán incorporar al sistema de espacios libres los elementos naturales existentes, en especial las formaciones arbóreas y las márgenes de los ríos, ramblas y arroyos.
- d) Se preservarán de la edificación los terrenos con pendientes superiores al 35%.

4. El planeamiento urbanístico deberá prever la infraestructura hidráulica y energética necesaria para garantizar el suministro eléctrico a las mismas, considerando tanto el suministro a través de fuentes de energía renovable como a través de las infraestructuras eléctricas existentes y básicas en el ámbito del plan.

5. Las fichas incluidas en los Anexos a esta normativa establecen, con rango de directriz, la localización y superficie aproximadas, el tipo de área, así como la justificación, condicionantes y criterios de ordenación para cada una de ellas”.

Por último, en el artículo 43 se regula la afección a protección cautelar del suelo afectado a las Áreas de Oportunidad, con carácter de norma, indicando que los ayuntamientos delimitarán los terrenos vinculados a las Áreas de Oportunidad propuestas con carácter previo a la concesión de licencias en las zonas afectadas. Excepcionalmente, una vez delimitadas las Áreas de Oportunidad, podrá autorizarse por los órganos competentes en materia urbanística la construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, siempre que el uso al que se destinen dichas edificaciones e instalaciones se encuentre comprendido entre los señalados como preferentes para estos ámbitos y resulte autorizable según las disposiciones del planeamiento urbanístico general.

Ficha AAO. POTS de la Costa Tropical de Granada

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COSTA TROPICAL DE GRANADA	
ÁREA DE OPORTUNIDAD PRODUCTIVA	
NOMBRE	P-2 Centro comercial y de ocio
MUNICIPIO	Motril
SUPERFICIE	40 hectáreas
JUSTIFICACION	
El Área de Oportunidad se destina al desarrollo de actividades comerciales y de ocio de interés supramunicipal, vinculadas a la nueva accesibilidad que proporcionan los viarios de gran capacidad previstos: nuevas autovías, nuevo acceso al puerto de Motril y ampliación de capacidad de las carreteras N-340 y N-323 a su paso por el término municipal de Motril.	
CRITERIOS DE ACTUACION	
<ul style="list-style-type: none"> - Se destinará para la ubicación de un gran centro comercial y de ocio de interés supramunicipal que compatibilice el uso comercial con usos deportivos, recreativos y hoteleros. - Los instrumentos de planeamiento preverán criterios de integración con el tejido urbano existente. - El uso comercial será como máximo del 60% de la superficie total. - No se considera compatible el uso industrial. 	



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

Por último, destacar que de manera similar a lo señalado en los POTS de la aglomeración urbana de Almería y del Campo de Gibraltar, se observa una sustancial diferencia en lo relativo a las AAO, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, entre la documentación sometida a información pública en fase de aprobación inicial y el documento finalmente aprobado. Así, en la fase de información pública el POTS de la Costa Tropical de Granada, denominado por entonces POTS Litoral de Granada, incluía 975 ha de la superficie de su ámbito bajo la ordenación de algún tipo de AAO, un total de veinticuatro, distribuidas conforme a ocho de contenido productivo y dieciséis turístico.

POTS del Litoral de Granada (información pública)¹⁴⁰

Denominación: "Áreas de Oportunidad"				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial	P-1 Parque de actividades agroindustriales ligadas a la agricultura de invernaderos	Albondón	10 ha
	Comercial, terciario y dotacional	P-2 Centro lúdico comercial Río Seco	Almuñécar	15 ha
	Industrial y empresarial	P-3 Polígono agroindustrial ligado a cultivos subtropicales	Jete	10 ha
	Industrial, comercial y de servicios	P-4 Parque de actividades económicas, industriales y terciarias ligadas al sector agrícola	Lújar	20 ha
	Comercial y terciaria	P-5 Centro comercial y de ocio	Motril	40 ha
	Industrial y terciario	P-6 Zona productiva asociada al puerto de Motril	Motril	100 ha
	Industrial y terciario	P-7 Parque de actividades económicas ligadas a la agricultura	Polopos	15 ha
	Industrial y terciario	P-8 Parque de actividades económicas de la Gorgoracha	Vélez de Benaudalla	100 ha
Total superficie AAO Productiva				310 ha
Turística	Dinamización turística	T-1 Área turismo rural	Albondón	No consta
	Dinamización turística	T-2 Área turismo rural	Los Guajares	No consta
	Dinamización turística	T-3 Área turismo rural	Lújar	No consta
	Dinamización turística	T-4 Área turismo rural	Polopos	No consta
	Dinamización turística	T-5 Área turismo rural	Sorvilán	No consta
	Dinamización turística	T-6 Albuñol	Albuñol	20 ha
	Dinamización turística	T-7 Cotobro	Almuñécar	130 ha
	Dinamización turística	T-8 Castell de Ferro	Gualchos	30 ha
	Dinamización turística	T-9 El Aljibillo	Ítrabo	20 ha
	Dinamización turística	T-10 Río Verde	Jete	15 ha
	Dinamización turística	T-11 Llanos del Coto	Lentegí	20 ha
	Dinamización turística	T-12 Los Palmares	Molvizar-Salobreña	310 ha
	Dinamización turística	T-13 Playa Granada-Algaidas	Motril	100 ha
	Dinamización turística	T-14 Los Tablones	Motril	No consta
	Dinamización turística	T-15 Castillo de Baños	Polopos	10 ha
	Dinamización turística	T-16 Rubite	Rubite	20 ha
Total superficie AAO Turística				665 ha
Total superficie AAO (aprox.)				975 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el documento sometido a información pública del POTS del Litoral de Granada.

¹⁴⁰. AAO previstas en el documento sometido a información pública conforme disponía la Resolución de 12 de enero de 2010, sobre información pública del POTS del Litoral de Granada (BOJA núm. 24, de 05/02/2010)..

POTS de la Costa Tropical de Granada

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial y terciario	P-1 Parque de actividades económicas de Vélez de Benaudalla	Vélez de Benaudalla	150 ha
	Comercial, terciario, deportivo y hotelero	P-2 Centro comercial y de ocio	Motril	40 ha
	Industrial y almacenaje	P-3 Zona industrial A-7	Motril	100 ha
Total superficie AAO Productiva				290 ha
Total superficie AAO Costa Tropical de Granada				290 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la Costa Tropical de Granada.

3.5.6. POTS del Sur de Córdoba

El ámbito¹⁴¹ del POTS del Sur de la provincia de Córdoba¹⁴² está adquiriendo, con la mejora de las infraestructuras de transportes realizadas y en ejecución, una accesibilidad territorial que incrementa su valor de posición en la zona central de Andalucía. Esta posición, la importancia de sus ciudades medias, el incremento de la conectividad interna, la existencia de una agricultura con una industria asociada consolidada y el desarrollo de nuevos subsectores productivos que se afianzan en el ámbito, son oportunidades que plantean la necesidad de formular este POTS con una finalidad inicial, su potenciación.

¹⁴¹. El ámbito del POTS del Sur de Córdoba incluye el ámbito territorial íntegro de los términos municipales de Aguilar de la Frontera, Almedinilla, Baena, Benamejí, Cabra, Carcabuey, Castro del Río, Doña Mencía, Éncinas Reales, Espejo, Fernán-Núñez, Fuente-Tójar, Iznájar, Lucena, Luque, Montalbán de Córdoba, Montemayor, Montilla, Monturque, Moriles, Nueva Carteya, Palenciana, Priego de Córdoba, Puente Genil, La Rambla, Rute, San Sebastián de los Ballesteros, Santaella, Valenzuela, La Victoria y Zuheros.

¹⁴². Procedimiento de elaboración del POTS del Sur de Córdoba:

- Decreto 34/2009, de 17 de febrero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Sur de la provincia de Córdoba (BOJA núm. 53, de 18/03/2009).
- Redacción del documento: marzo de 2009 a enero de 2011.
- Resolución de 10 de enero de 2011, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio del Sur de la Provincia de Córdoba (BOJA núm. 17, de 26/01/2011).
- Decreto 3/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 57, de 22/03/2012).
- Entrada en vigor el 23 de marzo de 2012, conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda del Decreto 3/2012.

Este amplio territorio del sur provincial, se conforma en diferentes espacios de difícil delimitación por las múltiples interrelaciones existentes. No obstante, se viene produciendo una configuración de carácter político y organizativo, de gobernanza y de trabajo en red, que empieza a consolidarse progresivamente. Así, la Campiña Sur, el Guadajoz-Campiña Este y la Subbética, se confirman como tres ámbitos territoriales que se dotan de órganos político administrativos comunes, de organización voluntaria a través de entidades y asociaciones públicas y privadas, y de prestación de servicios y equipamientos públicos. Esta situación, que no es ajena al POTS, y que parte de su consideración para un más adecuado planteamiento de las propuestas que realiza, no impide la consideración unitaria que el mismo hace del conjunto.

Partiendo de las consideraciones anteriores, el POTS del Sur de Córdoba se formula en el año 2009 sobre la base de un conjunto de objetivos generales que han de orientar su desarrollo en el marco del POTA. Entre éstos, destacan: asegurar la integración territorial del sur de la provincia de Córdoba en el sistema de ciudades de Andalucía; establecer las zonas que deben quedar preservadas del proceso de urbanización por sus valores o potencialidades ambientales, paisajísticas y culturales, o por estar sometidas a riesgos naturales o tecnológicos; identificar zonas de oportunidad para el desarrollo de usos y actividades productivas y turísticas especializadas y para la ubicación de viviendas de protección pública, de interés supramunicipal; reforzar la articulación externa e interna del ámbito territorial del sur de la provincia de Córdoba y la intermodalidad de los servicios de transporte; establecer criterios que permitan dimensionar los crecimientos de las viviendas, equipamientos y dotaciones en coherencia con las necesidades; establecer una red de espacios libres de uso público integrada con las zonas urbanas, agrícolas y naturales y con el sistema de articulación territorial del ámbito; atender y ordenar las nuevas necesidades de infraestructuras energéticas e hidráulicas para el abastecimiento, saneamiento y tratamiento de residuos, y establecer los criterios para su dotación en los nuevos desarrollos urbanos.

En el marco de los objetivos generales que el POTS se propone, establece un total de seis “estrategias” para su consecución: potenciar la integración territorial del ámbito en el sistema de ciudades medias de la zona central de Andalucía mediante el reforzamiento de las infraestructuras y los servicios del transporte; incrementar la articulación territorial interna del sistema de ciudades mediante la mejora del sistema viario y de transporte y las dotaciones de equipamientos; contribuir al incremento del potencial industrial y logístico mediante la implantación de nuevas áreas productivas de interés territorial; potenciar el desarrollo turístico basado en el patrimonio cultural y de la naturaleza; mejorar el modelo de desarrollo del sistema de asentamientos mediante el establecimiento de criterios de orden supramunicipal para los instrumentos de planeamiento urbanístico; proteger y

poner en valor los recursos agrícolas, naturales y de interés paisajístico, histórico y cultural para el desarrollo territorial del ámbito.

Para el desarrollo de la tercera “estrategia” señalada, esto es “contribuir al incremento del potencial industrial y logístico mediante la implantación de nuevas áreas productivas de interés territorial”, el POTS parte del conocimiento del potencial funcional del sistema de ciudades medias de la zona central de Andalucía, lo que le permite ejercer un papel de reequilibrio y contrapeso de las tendencias a la concentración de población y actividades en las aglomeraciones urbanas del interior y en el litoral. Así señala que la mejora de las infraestructuras de comunicación refuerza su posición en los principales ejes viarios, lo que supone una importante oportunidad para el desarrollo de los sistemas productivos locales existentes en el ámbito y para la atracción de nuevas actividades industriales y logísticas. El POTS, en base a los indicados antecedentes y para dar cumplimiento a esta estrategia, plantea aprovechar el incremento del valor de posición de este territorio en Andalucía para configurar nuevas áreas productivas que acojan actividades económicas. Las mismas han de contribuir a reforzar el sistema policéntrico de ciudades y deben estar bien localizadas en relación con los nuevos ejes de alta capacidad y en torno a los principales núcleos y centros nodales del sistema de transportes. A tal fin, el POTS determina las AAO para las actividades productivas logísticas e industriales de interés supramunicipal y, a su vez, establece los condicionantes básicos para las áreas productivas de carácter local. En este contexto, define un total de ocho AAO, destinadas a usos productivos industriales y logísticos, comerciales y de servicios de interés supramunicipal.

- **AAO de carácter industrial y logístico:** Córdoba Sur (Aguilar de la Frontera); Corredor Productivo (Baena-Luque); Fernán Núñez; La Rambla; Lucena; El Campillo (Priego de Córdoba); Área Intermodal de Transporte de Mercancías Campo Real (Puente Genil).
- **AAO para actividades comerciales y de servicios:** Estación AVE (Puente Genil).

Los criterios concretos y justificación para cada uno de estos ámbitos, tal y como son definidos en las propias fichas anexas a la Normativa del POTS, clasificadas conforme al carácter predominante de las mismas, son:

- **AAO de carácter industrial y logístico.**
 - **Córdoba Sur.**

El AAO se sitúa al sur de Aguilar de la Frontera en el entorno de la autovía A-45, eje de mayor tránsito del ámbito, en la confluencia de este viario con la A-304 que conecta con Puente Genil. Se encuentra, por tanto, muy bien situada en la interconexión de dos viarios de elevado tránsito y próxima al

mencionado núcleo urbano. El área trata de cubrir, por un lado, las demandas de suelo previstas para el desarrollo de la industria auxiliar de la agricultura y, por otro, las que se están generando como consecuencia de la mejora de la accesibilidad comarcal, producida por la puesta en servicio de esta autovía. Se ubica, por tanto, en una de las zonas de mayor actividad económica del sur de la provincia de Córdoba, bien conectada además, con el resto del ámbito y con el conjunto de autonómico. Como criterios de actuación se prevé su destino a usos industriales, logísticos, comerciales y de ocio, sin admitir usos residenciales.

– **Corredor productivo Baena-Luque.**

Se justifica por su localización en el entorno viario de la N-432, entre Baena y Luque, y su conformación como corredor de actividades productivas. Además, la futura autovía A-81, Granada-Córdoba-Badajoz, reforzará la tendencia a la localización industrial existente en esta parte del ámbito, por lo que se hace aconsejable proponer un AAO para actividades productivas industriales y logísticas que dote de continuidad a los desarrollos producidos y eleve la calidad urbanística de la zona para acoger actividades de carácter supramunicipal. Asimismo, busca cubrir las posibles demandas de usos productivos de los municipios de Doña Mencía, Luque y Zuheros, los cuales, debido a las dificultades topográficas, a la protección necesaria de vistas paisajísticas, especialmente en Zuheros, y a la existencia de espacios protegidos, no cuentan con localizaciones para un adecuado emplazamiento de usos productivos. Como criterios de actuación se prevé su destino a usos industriales, logísticos y comerciales, sin admitir nuevos usos residenciales.

– **Fernán Núñez.**

Esta AAO se sitúa al noroeste del núcleo urbano de Fernán Núñez, entre la autovía A-45 y las carreteras N-331 y CO-3301, en un amplio triángulo conformado por estos ejes viarios y el nudo de la autovía. Esta ubicación la dota de una extraordinaria accesibilidad, a la vez que conectividad con la A-4, con Córdoba capital y con los municipios del noroeste del ámbito. El área trata de reforzar el papel de charnela de este municipio entre el sur de la provincia y la aglomeración urbana de Córdoba, propiciando la configuración de varios polos de actividades logístico-industriales, evitando la concentración en torno a la N-IVa y favoreciendo la localización de empresas cuyo mercado se sitúe tanto en la aglomeración urbana como en el sur de la provincia Córdoba y la provincia de Málaga, aprovechando la magnífica accesibilidad hacia el conjunto de estos territorios. Como criterios de actuación se prevé su destino a usos industriales, logísticos y comerciales, sin admitir usos residenciales.

– **La Rambla.**

Se justifica por su situación, junto al nudo de la autovía A-45 de La Rambla y delimitada por esta autovía y las carreteras A-386 y CO-3205. Se trata de reforzar el desarrollo de la pujante e innovadora industria de artesanía, principalmente cerámica y forja, existente en la zona tratando de conformar un polo de empresas vinculadas al sector, con el objeto de fomentar la innovación y la investigación en torno al mismo. Como criterios de actuación se admiten en este ámbito usos industriales, logísticos, comerciales y las actividades vinculadas a la investigación y formación y se excluyen expresamente usos residenciales.

– **Lucena.**

Justificada por su ubicación, colindante a la autovía del olivar en torno al enlace con la A-45. Su posición de rótula entre el eje diagonal intermedio, en el que se ubican las principales ciudades medias de la región y la A-45 así como su posición central en el eje Córdoba-Antequera y su conexión con la A-92, le dota de una extraordinaria accesibilidad territorial que se ve reforzada por su emplazamiento próximo a Lucena, principal centro económico del ámbito. Esta localización la sitúa en inmejorables condiciones para concentrar actividades logísticas, industriales y comerciales. Como criterios de actuación, se prevé su destino a usos industriales, logísticos y comerciales, sin admitir usos residenciales.

– **El Campillo.**

La localización de esta AAO, prevista para actividades productivas, industriales y logísticas, busca reforzar la zona oriental del ámbito, en las estribaciones de las Sierras Subbéticas, con el objeto de potenciar su desarrollo socioeconómico. Además, se emplaza en uno de los escasos espacios de topografía suave existentes en el área, bien localizado en torno al principal viario articulador de la zona (A-339) y de conexión exterior con el sur de la provincia de Jaén. Como criterios de actuación se señala su destino a usos industriales, logísticos, comerciales y de servicios, sin ser admisibles los usos residenciales ni las grandes superficies minoristas.

– **Área Intermodal de Transporte de Mercancías de Campo Real.**

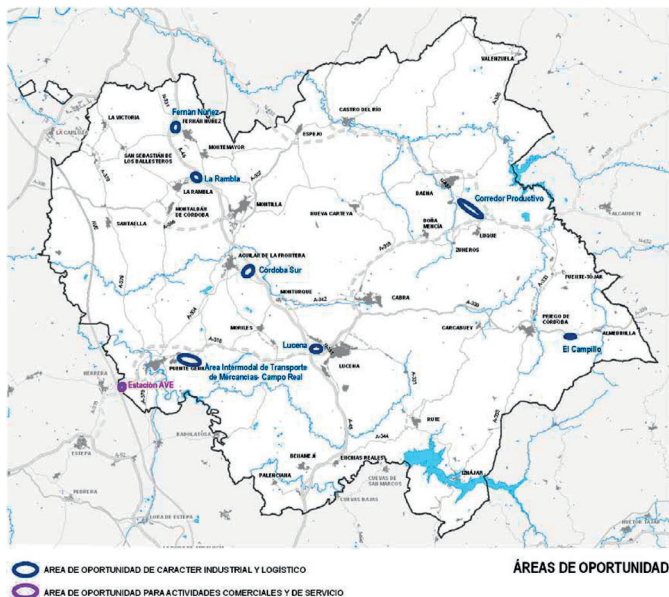
La interconexión de la línea de ferrocarril convencional con la autovía del Olivar, en las proximidades del núcleo urbano de Puente Genil, hace factible la configuración de un AAO para actividades productivas industriales y logísticas y como centro de ruptura de carga vinculado al transporte de mercancías por ferrocarril. Como criterios de actuación para este ámbito, se prevé su destino a usos industriales, logísticos y comerciales. Además se incluirá en la misma un centro intermodal de mercancías vinculado al ferrocarril. No admite usos residenciales ni grandes superficies minoristas.

– AAO para actividades comerciales y de servicios.

– Estación AVE.

Se justifica por la presencia de la estación de ferrocarril de alta velocidad de Puente Genil-Herrera y su conexión al nuevo eje viario de la autovía del Olivar, lo que supone, según el POTS, una excelente localización para el emplazamiento de un AAO. La propuesta del POTS, es unir la estación y el intercambiador de transportes a ella vinculado a un complejo de actividades comerciales y de servicios personales y de ocio, a fin de configurar un polo de actividades terciarias. La localización del área en un punto de confluencia de flujos turísticos y de servicios provenientes de las aglomeraciones urbanas de Málaga-Costa del Sol, Córdoba, Granada y Sevilla y relativamente próxima a un conjunto de AAO de carácter productivo, así como a un núcleo exterior al ámbito de importante presencia del sector industrial, como Estepa, permite considerar esta localización como un punto estratégico de carácter regional. Como criterios de actuación se prevé su destino a la localización de dotaciones de equipamiento público, usos comerciales, de servicio y ocio, sin permitir el uso industrial, logístico y residencial.

Localización AAO carácter industrial y logístico y AAO actividades comerciales y de servicio. POTS del Sur de Córdoba



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba.

La regulación jurídica de las AAO previstas en el POTS del Sur de Córdoba se contiene, además de en el artículo 12, en los artículos 48 a 51 de la Normativa del POTS. El artículo 12, establece su finalidad, clasificación y criterios generales tales como, la integración en el sistema de asentamientos de los suelos que aún no estén clasificados como urbanizables ordenados incluidos en alguna de las AAO, una vez se produzca su incorporación al proceso urbanístico; el carácter vinculante de la localización propuesta para las AAO, sin perjuicio de su ulterior delimitación precisa por los instrumentos de planeamiento urbanístico general; o el no cómputo a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del POT de los suelos incluidos en las AAO en su clasificación como urbanizables. Con carácter específico, y además de las previsiones que para cada AAO se establece en las respectivas fichas, en la regulación de estos espacios, destacan determinados criterios para su ordenación, previstos en el artículo 48, entre los que destaca:

- Las AAO se incorporarán a la estructura general y orgánica de cada municipio mediante la correspondiente innovación del planeamiento urbanístico, con el alcance que cada actuación demande.
- Su ubicación y los criterios establecidos en el POTS para su ordenación no condicionan ni supeditan los informes y pronunciamientos que las distintas Administraciones y organismos gestores de intereses públicos hayan de emitir en el proceso de innovación de planeamiento en relación con otros condicionantes relacionados con la aptitud de los terrenos, la suficiencia de recursos hídricos o la suficiencia y funcionalidad de las redes de infraestructuras y servicios.
- La ordenación de las AAO deberá respetar los siguientes criterios generales: se dotará con los niveles más altos de dotaciones locales de los previstos en el artículo 17.1.2ª de la LOUA; se favorecerá la riqueza y cualificación dotacional, la diversidad morfológica y tipológica, así como la resolución de las infraestructuras necesarias para eliminar los efectos de la contaminación sobre las aguas, el suelo y la atmósfera, propiciando la utilización de energías renovables, e incidiendo en la peatonalización e intermodalidad del transporte; se incorporará al sistema de espacios libres los elementos singulares del territorio, en especial las formaciones arbóreas existentes y las márgenes de los ríos y arroyos.
- Los suelos incluidos en las AAO que cuenten con ordenación pormenorizada aprobada se desarrollarán conforme a los criterios y determinaciones establecidos en su planeamiento urbanístico.

- En las AAO de carácter industrial y logístico y para actividades comerciales y de servicios, la ordenación que se realice por el planeamiento urbanístico general o por el Proyecto de Actuación, cumplirá un conjunto de criterios específicos: destino preferente a la ubicación de usos y actividades de interés supramunicipal; procurar que cuenten con servicios e instalaciones de acceso al transporte público; diseño con calidades urbanas compatibles con su funcionalidad, procurando ofrecer una imagen corporativa a las empresas, y garantizando la diversificación en cuanto al tamaño de las parcelas, de manera que permitan el asentamiento de las pequeñas y medianas empresas; resolver los movimientos de entrada y salida de tráfico sin afectar a la funcionalidad de la red viaria definida en el POTS, y en la que se apoyan.
- Las fichas que incluye el POTS en el anexo 1 a la Normativa, establecen, con rango de directriz, la localización y superficie aproximadas, el tipo de área, así como la justificación y criterios de ordenación para cada una de ellas.
- Las Administraciones públicas competentes y las empresas suministradoras de servicios urbanísticos necesarios para las AAO deberán incorporar en sus planificaciones y/o programaciones las actuaciones necesarias para garantizarlos.

Además, en relación con la protección cautelar del suelo afecto a las AAO¹⁴³, con carácter de norma, destacan aspectos como el no permitir usos y actividades que puedan imposibilitar el desarrollo futuro del área o que resulten incompatibles con los previstos en las fichas, hasta que tenga lugar la ordenación y gestión del área. Únicamente, y con carácter excepcional, se posibilita en los suelos no urbanizables y urbanizables no sectorizados, la construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, siempre que el uso al que se destinen se encuentre comprendido entre los señalados como preferentes para la correspondiente AAO y resulte autorizable por el planeamiento urbanístico general.

Como novedad, este POTS establece concretas directrices para la ejecución de las AAO. A modo de ejemplo, el artículo 50 de su Normativa, regula lo que denomina acuerdo de cooperación para el desarrollo el Corredor Productivo Baena-Luque. Este convenio de cooperación entre los órganos de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos competentes, incorpora aspectos novedosos en la planificación territorial subregional de Andalucía, tales como la constitución de un fondo financiado con los recursos de las Administraciones y entidades participantes para la realización de las actuaciones previstas y la posibilidad de recuperar las aportaciones a través de los recursos provenientes de las licencias de urbanización y de las obras de edificación, así como otras tasas y exacciones fiscales derivadas de las actuaciones previstas.

¹⁴³ Regulado en el artículo 49 de la Normativa del POTS del Sur de Córdoba.

Como particularidad, este POTS también contempla la posibilidad de caducidad de las AAO, con carácter de norma en su artículo 51, lo que podrá dar lugar a la supresión del ámbito, transcurridos cinco años¹⁴⁴ desde la aprobación del POTS sin que se hayan incorporado al planeamiento municipal.

Por último, y contrariamente a lo indicado en el caso de los POTS de la aglomeración urbana de Almería, Campo de Gibraltar y Costa Tropical de Granada, en el caso del POTS del Sur de Córdoba, no se observa una sustancial diferencia en relación con las AAO entre las previsiones incluidas en el documento sometido a información pública en el año 2011 y el definitivamente aprobado un año después, en marzo de 2012.

POTS del Sur de Córdoba (información pública)¹⁴⁵

Denominación: "Áreas de Oportunidad"				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial, logístico, comercial y de ocio	Córdoba Sur	Aguilar de la Frontera	145 ha
	Industrial, logístico y comercial	Corredor productivo Baena-Luque	Baena y Luque	250 ha
	Industrial, logístico y comercial	Fernán Núñez	Fernán Núñez	100 ha
	Industrial, logístico, comercial y actividades vinculadas a la formación e investigación	La Rambla	La Rambla	100 ha
	Industrial, logístico y comercial	Lucena	Lucena	100 ha
	Industrial, logístico, comercial y de servicios	El Campillo	Priego de Córdoba	50 ha
	Industrial, logístico y comercial	Área Intermodal de Transporte de Mercancías de Campo Real	Puente Genil	280 ha
	Actividades comerciales y de servicios	Estación AVE	Puente Genil	50 ha
Total superficie AAO Productiva				1.075 ha
Total superficie AAO				1.075 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el documento sometido a información pública del POTS del Sur de Córdoba.

¹⁴⁴. Otra de las novedades que incorpora el POTS del Sur de Córdoba, es la ampliación a cinco años (hasta este momento, en aquellos POTS que se recogía esta figura jurídica, se contemplaba para un plazo de cuatro años) de la caducidad de las AAO.

¹⁴⁵. AAO previstas en el documento sometido a información pública conforme disponía la Resolución de 10 de enero de 2011, sobre información pública del POTS del Sur de la Provincia de Córdoba (BOJA núm. 17, de 26/01/2011).

POTS del Sur de Córdoba

Denominación: "Áreas de Oportunidad"				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial, logístico, comercial y de ocio	Córdoba Sur	Aguilar de la Frontera	145 ha
	Industrial, logístico y comercial	Corredor productivo Baena-Luque	Baena y Luque	250 ha
	Industrial, logístico y comercial	La Rambla	La Rambla	100 ha
	Industrial, logístico y comercial	Lucena	Lucena	100 ha
	Industrial, logístico, comercial y de servicios	El Campillo	Priego de Córdoba	50 ha
	Industrial, logístico y comercial	Campo Real	Puente Genil	270 ha
	Actividades comerciales y de servicios	Estación AVE	Puente Genil	50 ha
Total superficie AAO Productiva				965 ha
Total superficie AAO POTS del Sur de Córdoba				965 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS del Sur de Córdoba.

3.5.7. POTS de la aglomeración urbana de Jaén

La mejora de la posición territorial en la zona central y nororiental de Andalucía, en la que se inserta el ámbito¹⁴⁶ del POTS de la aglomeración urbana de Jaén¹⁴⁷, como consecuencia del desarrollo de las infraestructuras de carreteras realizadas y en

¹⁴⁶. El ámbito del POTS de la aglomeración urbana de Jaén comprende los términos municipales completos de Fuensanta de Martos, Fuerte del Rey, La Guardia de Jaén, Jaén, Jamilena, Mancha Real, Martos, Mengíbar, Pegalajar, Torre del Campo, Torredonjimeno, Valdepeñas de Jaén, Villardompardo, Los Villares y Villatorres.

¹⁴⁷. Procedimiento de elaboración del POTS de la aglomeración urbana de Jaén:

- Decreto 243/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (BOJA núm. 146, de 27/07/2011).
- Redacción del documento: julio de 2011 a enero de 2012.
- Resolución de 20 de enero de 2012, sobre información pública del Plan de Ordenación Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (BOJA núm. 24, de 06/02/2012).
- Decreto 142/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 214, de 03/11/2014).
- Entrada en vigor el 04 de noviembre de 2014, de conformidad con la disposición final segunda del Decreto 142/2014.

ejecución y con las previsiones de nuevas conexiones de alta velocidad ferroviaria, constituyen motivos que justifican la necesidad de ordenar, desde el punto de vista territorial, este espacio.

El desarrollo de estas vías rápidas a la vez que las actuaciones sobre la red viaria de articulación interior, está suponiendo la mejora de la accesibilidad interna entre los núcleos del ámbito. A su vez, las acciones desarrolladas para la conformación del Consorcio de Transportes Metropolitano constituyen también una mejora de las conexiones internas (frecuencias de servicios, coordinación, tarificación, etc.).

Además, se trata de un ámbito que no conforma una unidad territorial plenamente integrada. Por una parte, se conforman dos ejes, que se están reforzando con las actuaciones infraestructurales realizadas, entre Martos - Jaén - Mancha Real y entre Jaén y Mengíbar y, por otro lado, se encuentran los núcleos de menor tamaño, que mantienen relaciones estrechamente vinculadas con Jaén y en menor medida con los restantes núcleos antes citados para la provisión de bienes y servicios. En resumen, el ámbito presenta un dualismo bien reconocible que tiene también un claro reflejo en sus estructuras productivas.

El POTS no ignora esta situación y como instrumento de ordenación física del territorio trata de contribuir, en lo posible, a impedir el incremento de las diferencias cada vez más acusadas que se están produciendo entre los núcleos con una economía más vinculada al sector industrial y a los servicios y los más plenamente dependientes del sector primario. En congruencia con lo anterior, el plan basa su “estrategia de ordenación”, por una parte, en la localización de propuestas positivas de intervención que tratan de reforzar el papel de la aglomeración urbana de Jaén en el marco del sistema polinuclear de centros regionales de Andalucía e impedir que los núcleos más rurales de la aglomeración pierdan posición relativa en sus indicadores de bienestar y calidad de vida, y, por otra parte, en el establecimiento de medidas de ordenación que tratan de establecer las condiciones para un desarrollo ordenado de los usos y, como consecuencia, de las actividades a ellos asociados.

En cuanto al primer aspecto, este instrumento trata de desarrollar uno de los objetivos estratégicos del POTA, reforzar el sistema de ciudades de las aglomeraciones urbanas del interior para mantener un sistema territorial equilibrado frente a las tendencias de las últimas décadas, que han supuesto un desarrollo extraordinario del litoral tratando de impedir la pérdida de población de los núcleos rurales y de sus economías, vinculadas esencialmente a las actividades agrarias y a su industria auxiliar.

En relación a lo segundo, el POTS, establece el marco general común para posibilitar que los municipios, en el marco de sus políticas específicas, adopten el modelo y las medidas oportunas para el crecimiento de los núcleos y de las actuaciones a

implantar. Asimismo, el plan considera que debe reforzarse la posición territorial de la aglomeración con un apoyo decidido a la actividad logística e industrial, a la vez que estima que el sector turístico y las actividades recreativas tienen un potencial por explorar que debe ser valorizado. El desarrollo del turismo, en sus distintas modalidades (turismo rural, de la naturaleza, deportivo, de aventura, cultural, etc.), apenas desarrollado en el ámbito, pero con una creciente expansión en la región, debe aprovechar las oportunidades existentes tanto en recursos naturales como en recursos paisajísticos y culturales.

De conformidad con las anteriores premisas, el POTS se articula en torno a seis objetivos generales que orientan su desarrollo: asegurar la integración territorial de la aglomeración urbana en el sistema de ciudades de Andalucía y contribuir a la cohesión territorial y social del ámbito; reforzar la articulación interna de la aglomeración y la intermodalidad de los servicios de transporte, potenciando especialmente el transporte público; establecer una red de espacios libres de uso público integrada con las zonas urbanas, agrícolas y naturales y con el sistema de articulación territorial del ámbito; establecer criterios de ordenación para los nuevos crecimientos urbanos, para la ubicación de equipamientos, dotaciones e infraestructuras, en coherencia con las necesidades previstas para el conjunto de la aglomeración urbana; identificar las zonas que por su valor estratégico deben ser destinadas al desarrollo de usos y actividades especializadas o a la ubicación de viviendas protegidas que respondan a una demanda de ámbito supramunicipal; establecer las zonas que deben quedar preservadas del proceso de urbanización por sus valores o potencialidades territoriales, ambientales, paisajísticas y culturales, o por estar sometidas a riesgos naturales o tecnológicos.

En el marco de los objetivos indicados, el POTS articula un conjunto de “estrategias”, cinco, conforme a las siguientes: reforzar el papel de la aglomeración urbana de Jaén en la zona central y nororiental de Andalucía mediante la mejora de su accesibilidad y conectividad territorial; equilibrar el acceso a los bienes y servicios públicos y facilitar la movilidad interna del ámbito mediante la red viaria de articulación interior, los servicios del transporte y la dotación de equipamientos supramunicipales; ordenar el desarrollo urbanístico para la mejor integración del medio urbano y rural, y para la resolución de los problemas derivados de las edificaciones y asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable; potenciar el desarrollo turístico y recreativo mediante la puesta en valor de los recursos naturales, ambientales, paisajísticos y culturales; proteger y valorizar los recursos naturales, paisajísticos y culturales mediante medidas de salvaguarda y actuaciones positivas de intervención.

Precisamente, en el marco de la primera estrategia indicada por el POTS de la aglomeración urbana de Jaén, “reforzar el papel de la aglomeración urbana de Jaén en la zona central y nororiental de Andalucía mediante la mejora de su accesibilidad

y conectividad territorial a través de los modos de transporte viario y ferroviario y el desarrollo de las actividades productivas”, es en la que se enmarca la previsión de las AAO, como mecanismo para reforzar el papel de la aglomeración mediante las infraestructuras y a través de las medidas propuestas para la localización y el desarrollo de suelos estratégicos con capacidad para acoger nuevas actividades productivas (industriales y logísticas) en los lugares mejor posicionados territorialmente del ámbito y que deben servir como polos dinamizadores del desarrollo territorial del ámbito.

No obstante, pese a lo anterior, el POTS señala expresamente en su Memoria de Ordenación, y justificado, sin duda, por el momento de su tramitación, en plena crisis económica, que se trata de espacios con un importante potencial que se reactivarán en el momento en que la situación económica varíe de forma positiva, por ello sus determinaciones y contenidos sobre estos espacios se prevén para que sean desarrollados a medio y largo plazo. El POTS es consciente, y así lo recoge, que a corto plazo en el conjunto del ámbito existe suelo suficiente para el desarrollo de actividades productivas, por lo que no se propone ninguna actuación inmediata de ocupación de suelo para este tipo de actividades. De conformidad con las premisas anteriores, el POTS de la aglomeración urbana de Jaén determina cuatro espacios destinados a usos productivos, industriales y logísticos, sin que la asignación del suelo a dichos usos implique su ocupación inmediata sino su reserva a la espera de que las condiciones para su desarrollo sean propicias.

El POTS contempla cuatro espacios a los que denomina “suelos estratégicos”, cuya finalidad es contribuir a la recualificación y desarrollo territorial y mejorar la organización y estructura interna del ámbito, garantizando la dedicación de los mismos a usos productivos, de interés supramunicipal. Estos espacios son definidos en el plano de ordenación de usos y protección de recursos del POTS y regulados en su Normativa, pero ni siquiera se incluyen fichas.

Significativo, sin duda, la opción de cambiar la denominación hasta ahora empleada de AAO por la de “suelos estratégicos”, lo que parece venir justificado por la flexibilidad que se otorga a la figura en este plan y el muy particular momento de crisis económica en que se redacta.

Los suelos estratégicos previstos en el POTS de la aglomeración urbana de Jaén, son los que a continuación se relacionan:

- **Suelo para actividades productivas de Jaén.** La propuesta de los suelos productivos de Jaén se localiza en paralelo a la carretera N-323, colindante con los polígonos industriales existentes y en desarrollo, juntos permite garantizar la futura ampliación de los suelos productivos existentes.

- **Suelo para actividades productivas de Torre del Campo-Torredonjimeno.** Esta reserva de suelo entre los municipios de Torre del Campo y Torredonjimeno, en el entorno del enlace con la autovía del Olivar y próxima a los suelos industriales de esta última población, supone una adecuada localización en continuidad con aquéllos. Se indica expresamente que su ordenación requerirá, dada su ubicación entre ambos términos municipales, la intervención de la Administración autonómica.
- **Suelo para actividades productivas de Mengíbar.** La ubicación del suelo productivo en Mengíbar, al sur del actual parque industrial de Geolit, cuyo acceso se ha propuesto mejorar con un nuevo enlace a la autovía A-44, permite ampliar unas instalaciones que presentan, según el POTS, una indudable calidad y cuya ocupación se ha acelerado en los dos últimos años.
- **Suelo para actividades productivas de Mancha Real.** Este ámbito se plantea colindante con los suelos productivos existentes y los nuevos desarrollos que el planeamiento general prevé.

En relación con la regulación jurídica contenida en la Normativa del POTS de la aglomeración urbana de Jaén, y pese a sustituir el término “área de oportunidad” por el de “suelos estratégicos”, en lo restante resulta en lo esencial análoga a la prevista en otros instrumentos de ámbito subregional. Con carácter general, el artículo 11, establece un conjunto de reglas en las que además de señalar la finalidad de los suelos estratégicos y clasificar los previstos por el POTS, se contienen otras reglas con diferente grado de vinculación, conforme se señala:

- Los suelos estratégicos se integrarán en el sistema de asentamientos una vez se produzca su incorporación al proceso urbanístico cuando sean necesarios para cubrir la demanda de suelo destinado a actividades productivas (directriz).
- La localización propuesta para los suelos estratégicos tiene carácter vinculante, debiendo los instrumentos de planeamiento general o, en su caso, el Proyecto de Actuación, delimitar con precisión el suelo afectado a cada área de ordenación o sector de actuación (norma).
- El suelo para actividades productivas de Jaén se localizará colindante a los suelos clasificados del Parque Empresarial Nuevo Jaén, al oeste de la N-323, en los suelos que el planeamiento general considere más adecuados para su integración con el citado Parque (directriz).
- La clasificación como urbanizable de los suelos estratégicos no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del POTA.

La ordenación de los suelos estratégicos se efectuará conforme a lo establecido en el artículo 44 de su Normativa¹⁴⁸.

¹⁴⁸. El artículo 44 de la Normativa del POTS de la aglomeración urbana de Jaén, con carácter de directriz, establece las siguientes reglas:

“1. Los suelos estratégicos se incorporarán a la estructura general y orgánica de cada municipio en la revisión, o mediante la correspondiente innovación, del planeamiento urbanístico, con el alcance que cada actuación demande.

2. La superficie de los suelos estratégicos se determinará en los instrumentos de planeamiento general así como su adscripción a una o más de las distintas categorías de suelo urbanizable de acuerdo con los análisis de demanda efectuados y las previsiones futuras estimadas. El análisis de demanda considerará las dotaciones y previsiones de suelo industrial y logístico de los núcleos de población de Jaén, Martos, Mancha Real, Mengíbar, Torre del Campo y Torredonjimeno.

3. En caso de suelo estratégico ubicado en el territorio de dos términos municipales la ordenación de los mismos se efectuará, mediante un Plan de Ordenación Intermunicipal.

4. La ubicación de los suelos estratégicos y los criterios establecidos en el presente plan para su ordenación no condicionan ni supeditan los informes y pronunciamientos que las distintas administraciones y organismos gestores de intereses públicos hayan de emitir en el proceso de innovación de planeamiento en relación con otros condicionantes relacionados con la aptitud de los terrenos, la suficiencia de recursos hídricos o la suficiencia y funcionalidad de las redes de infraestructuras y servicios.

5. La ordenación de los suelos estratégicos deberá respetar los siguientes criterios generales:

- a) Se deberán prever los niveles más altos de dotaciones locales de los previstos en el artículo 17.1.2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- b) Se deberá favorecer la riqueza y cualificación dotacional, la diversidad morfológica y tipológica, así como garantizar la resolución de las infraestructuras necesarias para eliminar los efectos de la contaminación sobre las aguas, el suelo y la atmósfera, propiciando la utilización de energías renovables, e incidiendo en la peatonalización e intermodalidad del transporte.
- c) Se deberán incorporar, en su caso, al sistema de espacios libres los elementos singulares del territorio, en especial las formaciones arbóreas existentes y las márgenes de los ríos y arroyos.
- d) Deberá posibilitar su integración territorial con los suelos urbanos y urbanizables ya existentes y a estos efectos efectuará la debida previsión de la articulación del sistema de infraestructuras viarias, energéticas, de telecomunicaciones y del ciclo del agua que permita la más correcta integración del mallado urbano.

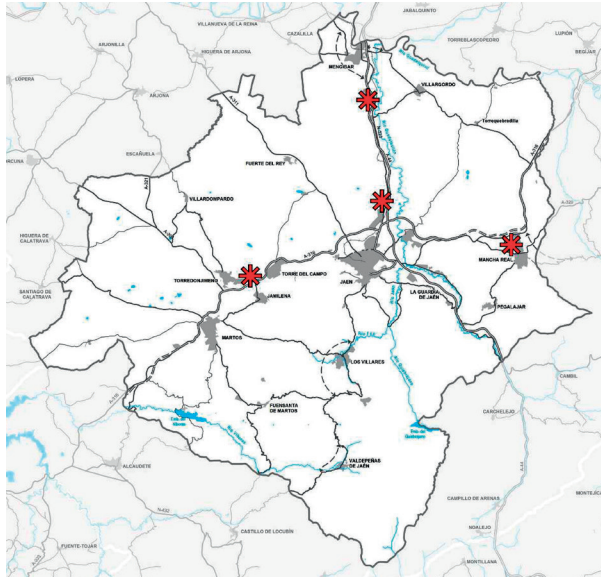
6. La ordenación que se realice por los instrumentos de planeamiento general cumplirán los siguientes criterios específicos:

- a) Se procurará que cuenten con servicios e instalaciones de acceso al transporte público.
- b) Se diseñarán con calidades urbanas compatibles con su funcionalidad, procurando ofrecer una imagen corporativa a las empresas, y garantizando la diversificación en cuanto al tamaño de las parcelas, de manera que permitan el asentamiento de las pequeñas y medianas empresas.
- c) Deberán resolver los movimientos de entrada y salida de tráfico sin afectar a la funcionalidad de la red viaria definida en el plan en la que se apoyan dichos suelos estratégicos.

7. La ordenación de suelos estratégicos de Jaén y Mengíbar, no podrán incluir grandes superficies minoristas.

8. El planeamiento urbanístico deberá prever las infraestructuras hidráulicas, de telecomunicaciones y energéticas necesarias para garantizar el suministro de agua y electricidad a las mismas, considerando tanto el suministro eléctrico a través de fuentes de energía renovable como a través de las infraestructuras eléctricas existentes y básicas en el ámbito del plan”.

Localización suelos estratégicos. POTS de la aglomeración urbana de Jaén



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén.

Como cuestiones a destacar, señalar que no se indica la superficie, siquiera aproximada, que habrá de integrar cada uno de los ámbitos previstos como suelos estratégicos, así como la previsión a largo plazo de estos espacios de manera similar a lo que ya recogía el POTS del Campo de Gibraltar y, contrariamente, a lo que hasta el momento venía siendo la tónica habitual en la delimitación de los mismos en la planificación territorial andaluza, destinados a actuaciones a corto o medio plazo con una finalidad de marcado carácter económico. Este POTS busca, mediante el establecimiento de suelos estratégicos, preservar espacios para futuras actuaciones, es más, el documento enfatiza en la disponibilidad de suelo a corto o medio plazo para actuaciones similares. En congruencia con lo anterior, no contempla la figura jurídica de la caducidad.

POTS de la aglomeración urbana de Jaén

Denominación: “Suelos Estratégicos”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial y logístico	Suelo para actividades productivas Jaén	Jaén	No consta
	Industrial y logístico	Suelo para actividades productivas Mengíbar	Mengíbar	No consta
	Industrial y logístico	Suelo para actividades productivas Mancha Real	Mancha Real	No consta
	Industrial y logístico	Suelo para actividades productivas Torre del Campo-Torredonjimeno	Torre del Campo y Torredonjimeno	No consta
Total superficie AAO Productivas POTS aglomeración urbana de Jaén				No consta

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la aglomeración urbana de Jaén.

3.5.8. POTS de la aglomeración urbana de Huelva

Como cuestión previa se debe indicar que el POTS de la aglomeración urbana de Huelva¹⁴⁹ es el único instrumento de planificación territorial de ámbito subregional que en la actualidad¹⁵⁰ se encuentra en fase de tramitación en la comunidad de Andalucía¹⁵¹. Una vez culminada su tramitación y aprobado, junto con los cuatro instrumentos que se encuentran formulados y en redacción (POTS de la aglomeración urbana de Córdoba, POTS del Almonacid en la provincia de

¹⁴⁹. Datos relativos a la tramitación del POTS de la aglomeración urbana de Huelva:

- Decreto 522/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva (BOJA núm. 06, de 12/01/2009).
- Redacción del documento: diciembre de 2008 a enero de 2010.
- Resolución de 12 de enero de 2010, sobre información pública del Plan de Ordenación de la aglomeración urbana de Huelva (BOJA núm. 24, de 05/02/2010).
- Pendiente de aprobación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA), posterior elevación para aprobación definitiva al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA).

¹⁵⁰. A fecha julio de 2019, y conforme a la información disponible en la web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, muestra la última actualización de los planes subregionales en 2017 (en la práctica, la situación en términos cuantitativos no ha tenido modificaciones). Así contabiliza un total de 22 ámbitos territoriales en diferentes fases: aprobados (diecisiete), en tramitación (uno), en elaboración (cuatro).

Disponibile http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59b-b227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=8dbfd243f6c54510VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=7dde767904195510VgnVCM2000000624e50aRCRD&lr=lang_es (última consulta 10/07/2019).

¹⁵¹. Sobre el POTS de la aglomeración urbana de Huelva, vid. RANDO BURGOS, E. (2019): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial...* op. cit.

Almería, Bahía de Cádiz-Jerez (revisión) y POTS de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga), se encontrará concluida la fase de instrumentación en la comunidad de Andalucía, al menos, conforme a las iniciales previsiones contempladas por el planificador andaluz¹⁵².

Este instrumento fue formulado en el año 2008 y su fase de información pública tuvo lugar en el año 2010, por lo que coincide en el tiempo con los instrumentos analizados de manera conjunta en la denominada “quinta generación” de POTS de Andalucía, con los que, como se analizará a continuación, presenta muchas similitudes. No obstante, el hecho de que aún se encuentre en fase de tramitación, hace preciso su análisis de manera independiente a aquéllos, debiendo observarse en primer lugar la cautela a emplear, toda vez que se realiza tomando como referencia un documento que, aunque habiendo superado su fase de aprobación inicial y sobre la base de la documentación sometida a información pública, no deja de ser provisional, con lo que puede ser objeto de modificaciones durante su tramitación, de manera muy similar a como ha sido analizado en líneas anteriores con ocasión de lo acaecido en algunos instrumentos como el POTS del Campo de Gibraltar o el POTS de la aglomeración urbana de Almería. Sin obviar, el tiempo transcurrido desde su formulación, más de una década, lo que a todas luces parece evidenciar la necesidad de su revisión para adecuarlo a la realidad actual del territorio que planifica¹⁵³.

El ámbito¹⁵⁴ del POTS de la aglomeración urbana de Huelva se configura como un espacio de transición entre las estribaciones meridionales del Andévalo y la costa atlántica y una parte representativa del litoral occidental andaluz. Su proximidad con Cádiz, Sevilla y el Algarve portugués genera importantes vínculos y nodos de

¹⁵² Se insiste en el carácter provisional de esta afirmación, toda vez que con posterioridad se han publicado datos de la inclusión de otros ámbitos no previstos inicialmente. Es el caso, de la publicación de la licitación de los trabajos para el inicio de la elaboración de un nuevo instrumento que hasta el momento no estaba previsto en las iniciales intenciones del planificador andaluz: el Plan de Ordenación del Territorio de la Serranía de Ronda (Málaga).

Publicado en BOJA núm. 194, de 09/10/2017, la Resolución de 3 de octubre de 2017, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, por la que se anuncia licitación para la contratación del servicio de redacción del Plan de Ordenación del Territorio de la Serranía de Ronda (Málaga). Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/194/BOJA17-194-00002-17064-01_00122236.pdf (última consulta 10/07/2019).

¹⁵³ Como ya apuntáramos, parece que este plan retoma su impulso “El POTAUH parece que, por fin, y tras una larga tramitación, retoma su impulso. De manera muy reciente [...] se ha hecho pública la intención de retomar el plan, abogándose por la oportunidad que constituye para el desarrollo económico y social de un ámbito tan relevante de la provincia como es la aglomeración urbana de la capital y los municipios de su entorno”. En RANDO BURGOS, E. (2019): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial...* op. cit., (pág.171).

¹⁵⁴ El ámbito territorial del POTS de la aglomeración urbana de Huelva comprende los términos municipales completos de Aljaraque, Gibraleón, Huelva, Moguer, Palos de la Frontera, Punta Umbría, San Juan del Puerto y Trigueros.

actividad y población, ello unido a integrar en su ámbito la capital provincial, el peso socioeconómico de Huelva como puerto de salida de los productos mineros del interior y como polo de la industria química y cabecera del espacio turístico litoral, condicionan este territorio y lo convierten en prioritario desde la perspectiva de la planificación territorial subregional.

El POTS propone un modelo territorial que sirva como referencia para los objetivos de la política territorial de la Administración regional en la aglomeración urbana de Huelva, dentro de los objetivos y necesidades propias del ámbito que planifica y del conjunto autonómico de Andalucía. Sobre estos antecedentes, parte de las siguientes líneas de actuación: consolidación de la aglomeración urbana en el sistema urbano regional y peninsular, mejorando su sistema productivo y su articulación infraestructural con el exterior; subordinación del crecimiento urbano al objetivo de sostenibilidad económica, social y ambiental definido en la legislación regional; conservación de oportunidades para la articulación de los usos urbanos y para la mejora de los sistemas dotacionales de ámbito supramunicipal, tanto para la creación de nuevos centros como para la eficaz prestación del servicio desde los existentes; aprovechamiento racional de los recursos naturales radicados o utilizados en el ámbito; mejora de la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos; prevención de los efectos potenciales de los riesgos naturales y tecnológicos sobre la población y las infraestructuras.

Para el desarrollo de las anteriores propuestas, el contenido de este POTS se estructura en cuatro grandes apartados: la articulación del territorio, integrada por las determinaciones relativas al sistema de asentamientos, al sistema de transportes y comunicaciones y al sistema de espacios libres; la ordenación de usos, que incluye determinaciones relativas a las vocaciones establecidas por el plan para diferentes zonas del territorio; la ordenación de los recursos naturales, paisajísticos y culturales, así como la protección contra los riesgos naturales y tecnológicos; la vertebración de las infraestructuras básicas, energéticas y de residuos como elementos básicos para garantizar la sostenibilidad de las actividades antrópicas sobre el territorio.

Precisamente, como instrumento para el logro de la “estrategia” basada en la ordenación de los usos del suelo, el POTS de la aglomeración urbana de Huelva propone en relación con los usos productivos y portuarios, consciente de la relevancia que los mismos presentan en la aglomeración urbana, la provisión de un conjunto de AAO y la búsqueda de sinergias con las actuaciones de crecimiento previstas por la Autoridad Portuaria, especialmente en lo relativo a la sinergia con las nuevas instalaciones logísticas previstas. También en relación con los usos turísticos, utiliza la figura del AAO, si bien centrada únicamente en emplazamientos de interior que, por su cercanía a los recursos territoriales

de interés o la combinación de este factor con la buena accesibilidad, posibilitan actuaciones estratégicas.

En su conjunto, el POTS de la aglomeración urbana de Huelva, prevé un total de seis AAO, entre las que se distinguen tres de contenido productivo, dos de contenido turístico y una de carácter científico-tecnológico.

– **AAO de contenido productivo.**

– **AO-P1- Área de oportunidad productiva en San Juan del Puerto-Trigueros.**

Este ámbito se ubica al este de San Juan del Puerto y se extiende entre la autovía y la carretera de Sevilla incluyendo parte del término de Trigueros, con potencial para ubicar un AAO de contenido productivo. A nivel supramunicipal, esta operación prevé reforzar el eje central de la aglomeración con un nodo en su extremo oriental, que aprovecha la accesibilidad que brindan tanto las infraestructuras existentes como la A-83, la autovía de Extremadura. Precisamente, se justifica por su posición en el eje central de la aglomeración urbana, aprovechando la concentración de infraestructuras de comunicación y en la búsqueda de organizar un nuevo espacio que permita continuar la pauta de organización de las actividades productivas en torno a este corredor de máxima accesibilidad, asegurada en este caso a través de la A-472, y, mediante ésta, de la A-49. Como criterio de actuación se prevé compatibilizar usos industriales y logísticos, pero sin admitir grandes superficies comerciales.

– **AO-P2- Área de oportunidad productiva en Huelva – Gibraleón.**

El ámbito ubicado entre la autovía N-431 Huelva-Gibraleón, la autovía A-49 y la H-30 hasta su puente sobre la ribera Nicoba y el curso de esta última, se considera susceptible de acoger usos productivos y terciarios ligados a la accesibilidad brindada por ambas autovías y por la posibilidad de implantar un Centro de Transportes de Mercancías dotado con un ramal ferroviario vinculado al actual trazado Huelva-Zafra. Su papel territorial está, por tanto, ligado a la articulación, junto con las áreas productivas existentes y las propuestas, de un sistema productivo bien articulado para aprovechar la accesibilidad multimodal. La justificación de la propuesta de esta zona como AAO se encuentra en el desdoblamiento de la carreta N-431 como parte de la autovía H-30 en el borde fluvial del Odiel y la mejora de la accesibilidad a la zona límite entre los municipios de Huelva y Gibraleón. El área de oportunidad AO-P2, se ubica en una zona de impacto paisajístico, en el extremo norte del parque fluvial de la aglomeración urbana. Resulta accesible desde el norte por la autovía A-49, desde el oeste por la autovía H-30 y desde el sur por la carretera N-431. En esta posición cuenta con un claro potencial para la organización del

sistema productivo y logístico de la aglomeración urbana, permitiendo cubrir usos con una alta demanda de transporte a las infraestructuras existentes. El criterio de actuación que establece el POTS tiende, como se indicaba, a la implantación de un Centro de Transporte de Mercancías, siendo compatibles los usos industriales, logísticos y terciarios.

– **AO-P3- Área de oportunidad productiva en Palos de la Frontera – Moguer.**

En la zona de la Cañada del Cura, ubicada al este del polígono industrial de San Jorge del municipio de Palos de la Frontera, existen suelos en una situación de degradación ambiental (erosión) importante para los que el nuevo puente sobre el río Tinto supondrá una mejora de la accesibilidad, en un itinerario que además asegurará la conexión con el puerto exterior. Estos suelos, que afectan a los dos municipios de Palos y Moguer, pueden asumir funciones logísticas y de apoyo a la industria de transformación agraria, aportando de este modo en la escala territorial un elemento estructurante que contrarreste cualquier tendencia a la dispersión de estas actividades. Su justificación se encuentra por el interés que presenta para el conjunto de la aglomeración la ampliación de la capacidad de transformación del polígono de San Jorge, para atender a la capacidad productiva de su entorno inmediato y aprovechar la mejora previsible de la accesibilidad que puede brindar el nuevo puente sobre el río Tinto. Como criterios de actuación se prevé usos industriales y logísticos y no admite las grandes superficies comerciales.

– **AAO de contenido turístico.**

– **AO-T1- Área de oportunidad turística en Gibraleón.**

La actuación tiene por objetivo la potenciación de la oferta turística evitando afectar a las zonas del litoral, de mayor sensibilidad ambiental, afectando en este caso a suelos bien comunicados con la autovía A-49 y con la carretera A-492, cuya ampliación de la capacidad está prevista en el propio POTS. Como criterios de actuación, sólo se admiten usos hoteleros y no se considera compatible el uso residencial. Se establece una intensidad edificatoria máxima de 0,15 m²/m².

– **AO-T2- Área de oportunidad turística en Gibraleón.**

La actuación tiene como objetivo la introducción y ordenación de actividades turísticas de carácter rural y naturalístico, que aprovechen las oportunidades derivadas de la recuperación del apeadero de Belmonte, en la línea férrea Huelva-Extremadura y a la apertura de un nuevo viario de acceso al futuro embalse de Alcolea. Se potencia así el acceso a los recursos paisajísticos de las dehesas del Andévalo, como testimonio de una relación tradicional con el territorio.

- AAO de contenido científico-tecnológico.
 - AO-P4- Parque científico y tecnológico de Aljaraque.

Se considera como AAO el proyecto de Parque Científico y Tecnológico de Huelva ubicado en Aljaraque y promovido por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía¹⁵⁵. Como criterio de actuación, expresamente se indica que su desarrollo requerirá la aprobación definitiva de la modificación del PGOU de Aljaraque, que deberá incorporar un conjunto de términos que expresamente le señala el POTS, en concreto: clasificación del sector de suelo urbanizable sectorizado; uso global industrial, siendo compatibles otros usos, como residencial (vinculados a los empleos en el parque tecnológico), terciario, comercial, de oficinas y hotelero, que sirvan como complemento de la actividad principal, sin que los usos residenciales y terciarios puedan superar más de un 10% de la edificabilidad; resolución de la conexión del sector con la A-497, que además sirva de conexión sur al núcleo de Aljaraque; resolución de la conexión con el polígono industrial y comercial de La Raya; definición de un sistema general de espacios libres de 4.221 m²; superficies dotacionales: espacios libres mínimos de 60.498 m² y dotacional público mínimo de 24.200 m².

Por su parte, la Normativa del POTS de la aglomeración urbana de Huelva dedica diversos preceptos a la regulación de las AAO previstas en su ámbito. En concreto, en los artículos 51 a 55, además de un conjunto de criterios generales e introductorios señalados en el artículo 15¹⁵⁶, de manera análoga a la regulación analizada en otras AAO previstas en diferentes POTS de Andalucía y englobados en la quinta generación de POTS. Así se establecen criterios generales para su ordenación (artículo 52), se regula su gestión y ejecución (artículo 53), la protección cautelar del suelo afecto a las AAO (artículo 54) o la caducidad (artículo 55), en un plazo de cuatro años desde la aprobación del POTS, mediante su modificación.

¹⁵⁵. Denominación incorporada expresamente por el POTS. Sin embargo, en la actual estructura organizativa recibe la denominación de Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.

¹⁵⁶. El artículo 15 de la Normativa del POTS de la aglomeración urbana de Huelva, establece:

1. La localización propuesta por el presente Plan para cada Área de Oportunidad tiene carácter vinculante, debiendo el planeamiento urbanístico o, en su caso, el Proyecto de Actuación delimitar con precisión el suelo afectado que definitivamente corresponda a cada Área con los condicionantes establecidos para ésta en la presente normativa y en la ficha correspondiente a cada Área de Oportunidad.
2. La clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las Áreas de Oportunidad de la aglomeración urbana no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidos en la Norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
3. La ordenación de las Áreas de Oportunidad se efectuará conforme a lo establecido en el Título Segundo de esta Normativa y en las Fichas correspondientes en cada Área de Oportunidad.

Modelo ficha AAO productiva. POTS de la aglomeración urbana Huelva

AO-P1- AREA DE OPORTUNIDAD PRODUCTIVA EN SAN JUAN DEL PUERTO- TRIGUEROS



Municipios San Juan del Puerto y Trigueros **Superficie** 100 Hectáreas.

Planeamiento vigente PGOU- BOJA 27/07/2005 (San Juan del Puerto), PGOU- BOP 05/09/2002 (Trigueros)

Clasificación del suelo SNU

Justificación El eje central de la aglomeración urbana se extiende desde Aljaraque hasta San Juan del Puerto, aprovechando la concentración de infraestructuras de comunicación. La propuesta para el ámbito AO-P1 busca organizar un nuevo espacio que permita continuar la pauta de organización de las actividades productivas en torno a este corredor de máxima accesibilidad, asegurada en este caso a través de la A-472, y, mediante esta, de la A-49. El nuevo trazado de la A-83 incrementará los flujos con Extremadura, convirtiendo a este emplazamiento en estratégico.

El Área de oportunidad se sitúa colindante por el norte con la autovía A-49, por el sur con la carretera A-472 Huelva- Sevilla y por el Este con el Arroyo de Canillas. Su límite occidental se ha definido de tal modo que sea posible un crecimiento residencial del núcleo de San Juan del Puerto al norte de la carretera N-435.

Criterios de actuación

1. El ámbito deberá desarrollarse mediante un Plan de ordenación intermunicipal, que ajuste con precisión su delimitación según elementos geográficos. Deberá incluirse un estudio de movilidad, asegurando la conexión con la carretera A-472 con una solución con capacidad suficiente para tráficos pesados y estudiando la posibilidad de definir un acceso directo desde la autopista A-49.
2. Se resolverá la integración en la ordenación de la Colada de Sevilla, que pasa por el sur del ámbito.
3. Serán compatibles los usos industriales y logísticos. No se admitirán grandes superficies comerciales.
4. El tratamiento del borde oriental del ámbito incluirá el tratamiento paisajístico del Arroyo de Canillas.
5. El tratamiento del borde occidental incluirá una franja ajardinada de al menos 50 metros de ancho, con carácter de sistema general, con el objeto de asegurar la transición hacia posibles futuros crecimientos del núcleo de San Juan del Puerto.

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva (fase información pública).

Modelo ficha AAO turística. POTS de la aglomeración urbana de Huelva

AO- T1- ÁREA DE OPORTUNIDAD TURÍSTICA EN GIBRALEÓN



Municipios Gibraleón **Superficie** 10 Hectáreas

Planeamiento vigente PGOU- 27/02/2009 (Gibraleón- Ad. parcial LOUA)

Clasificación del suelo SNU

Justificación La actuación tiene por objetivo la potenciación de la oferta turística evitando afectar a las zonas del litoral, de mayor sensibilidad ambiental, afectando en este caso a suelos bien comunicados con la autovía A-49 y afectados directamente por la carretera A-492, cuya ampliación de la capacidad esta prevista en el presente Plan..

Criterios de actuación

1. El planeamiento municipal deberá ajustar con precisión los límites del ámbito apoyándose en elementos geográficos como la carretera A-492 (teniendo en cuenta el nuevo trazado desdoblado) y los suelos con protección territorial ubicados al Sur.
2. Sólo se admitirán usos hoteleros, y no se considera compatible el uso residencial.. La intensidad edificatoria máxima será de 0,15 m²/m².
3. El planeamiento de desarrollo de la actuación incluirá un estudio de integración paisajística.
4. Se destinará a sistema general de espacios libres al menos un 30% del ámbito total de la actuación.
5. El planeamiento de desarrollo deberá asegurar el cumplimiento de las siguientes condiciones:
 - a. Integración del itinerario recreativo de la vía verde del litoral
 - b. Mantenimiento de una distancia mínima de 100 metros entre las edificaciones y el límite con los suelos con protección territorial.
 - c. Integración en la ordenación de la cortijada existente.

POTS de la aglomeración urbana de Huelva

Denominación: “Áreas de Oportunidad”				
Tipología	Carácter	Denominación	Municipios	Superficie
Productiva	Industrial y logístico	AO-P1 Área de Oportunidad productiva en San Juan del Puerto - Trigueros	San Juan del Puerto y Trigueros	100 ha
	Industrial, logístico y terciario	AO-P2 Área de Oportunidad productiva en Huelva-Gibraleón	Huelva y Gibraleón	100 ha
	Industrial y logístico	AO-P3 Área de Oportunidad productiva en Palos de la Frontera-Moguer	Palos de la Frontera y Moguer	100 ha
	Industrial, científico -tecnológico	AO-P4 Parque Científico y Tecnológico de Aljaraque	Aljaraque	60,4988 ha
Total superficie AAO Productiva				360,50 ha
Turística	Dinamización turística	AO-T1 Área de Oportunidad turística en Gibraleón	Gibraleón	10 ha
	Dinamización turística	AO-T2 Área de Oportunidad turística en Gibraleón	Gibraleón	40 ha
Total superficie AAO Turística				50 ha
Total superficie AAO POTS de la aglomeración urbana de Huelva				410,50 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del POTS de la aglomeración urbana de Huelva (información pública).

CAPÍTULO 2. PUESTA EN MARCHA DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD: GESTIÓN Y EJECUCIÓN

1. MECANISMOS DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS AAO EN ANDALUCÍA

En el análisis realizado en el capítulo precedente se ha tratado de sintetizar la presencia, justificación y regulación jurídica del instrumento que bajo la denominación de AAO establecen los distintos POTS en Andalucía, con la finalidad de localizar y preservar espacios tendentes a la localización, principalmente, de actividades y usos que directa o indirectamente sirvan de soporte para el desarrollo económico del ámbito y en consecuencia para la mejora e interrelación del territorio del propio ámbito entre sí y con el exterior, tratando de generar sinergias entre los mismos.

Se ha observado cómo ha evolucionado esta figura desde su implantación en la planificación territorial andaluza hasta la actualidad y como, de ser inicialmente un tanto indeterminada, no en cuanto al concepto y el propósito de su implantación que siempre ha tendido hacia una finalidad muy precisa, pero sí en cambio en lo relativo a sus diferentes denominaciones, regulación jurídica, determinaciones o vinculaciones dirigidas al planeamiento municipal, entre otras, en la actualidad se trata de un concepto y término ya acuñados y plenamente integrados como parte de la planificación territorial de ámbito subregional en Andalucía.

En términos cuantitativos resulta muy importante la presencia de estos ámbitos, y por ello, partiendo de que una vez concretada sus distintas localizaciones a nivel regional y conociendo las reglas de partida, es el momento de analizar el objetivo último de las mismas: su puesta en práctica. Para ello, los propios instrumentos,

tal y como se ha indicado con ocasión del análisis de cada uno de ellos, regulan lo que vienen a denominar “gestión y ejecución de las áreas de oportunidad”, que coincide en cuanto a los criterios a seguir. Dos son las formas que desde un punto de vista jurídico, se prevén para su tramitación y que difieren sustancialmente, ya que podrán ser dos las Administraciones competentes para llevarlo a cabo en función, principalmente, del interés público presente en la actuación. Así, como criterio general, de manera expresa, se regula en todos los POTS dicha duplicidad de la siguiente forma: ejecución a través del planeamiento urbanístico municipal o ejecución a través de la propia Comunidad Autónoma.

Precisamente, la particularidad de esta figura reside en su doble opción a los efectos de su ejecución. En su vertiente de actuación de interés autonómico no representa mayor singularidad en el escenario comparado de las diversas Comunidades Autónomas españolas, la práctica totalidad de éstas ha ido legislando y creando diversos instrumentos tendentes a posibilitar la intervención directa autonómica, bajo el sustento de su competencia en ordenación territorial u otras sectoriales con incidencia en aquélla, para habilitar la ejecución de actuaciones de contenido tradicionalmente urbanístico al incidir no ya en la planificación, sino en la propia clasificación e incluso transformación del suelo y todo ello, debe insistirse, bajo la cobertura del interés regional o autonómico de la actuación.

Como se indica, éste en sí no es un hecho novedoso o particular que presente la comunidad de Andalucía, con diferentes notas diferenciadoras se repite en los distintos marcos autonómicos¹⁵⁷. Es el caso, sin ánimo de exhaustividad, y pese a las manifiestas diferencias que presentan estas figuras, de los Planes y Proyectos de Interés General en Aragón¹⁵⁸; las Áreas de Reversión Territorial en Baleares¹⁵⁹; las Actuaciones Territoriales Estratégicas y los Proyectos Singulares de Interés Regional en Cantabria¹⁶⁰; los Planes y Proyectos de Singular Interés en Castilla-

¹⁵⁷. Para una visión conjunta de la diferente normativa autonómica que da cobertura a la intervención directa de la Administración autonómica en la transformación del suelo bajo el amparo de la competencia en ordenación del territorio o el interés regional de la actuación, así como las diferencias existentes y las actuaciones concretas que se vienen realizando, vid CRUZ VILLALÓN, J. (2016): “La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo”. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº 139.

¹⁵⁸. Vid. RUIZ VARONA, A. (2014): “Planeamiento supramunicipal y construcción del territorio aragonés, España”. *Bitácora Urbano-Territorial*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Vol. 24, Nº 2, págs. 31-41.

¹⁵⁹. Vid. RULLÁN SALAMANCA, O. (2010): “Las políticas territoriales en las Islas Baleares”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2, (2010-2), págs. 403-428.

¹⁶⁰. Vid. GÓMEZ PUENTE, M. (2015): “Derecho y políticas ambientales en Cantabria”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 6, Nº 1, págs. 1-16.

La Mancha¹⁶¹; los Planes y Proyectos Regionales en Castilla y León¹⁶²; las Áreas Residenciales Estratégicas y los Sectores de Interés Supramunicipal en Cataluña; los Proyectos de Interés Regional en Extremadura¹⁶³; los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal en Galicia¹⁶⁴; las Zonas de Interés Regional y los Proyectos de Interés Supramunicipal en La Rioja¹⁶⁵; los Proyectos de Alcance Regional en Madrid¹⁶⁶; los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal en Navarra¹⁶⁷; o las Actuaciones Territoriales Estratégicas previstas en la Comunidad Valenciana¹⁶⁸, son algunos ejemplos de la técnica que con carácter generalizado emplean las diversas comunidades españolas.

La cuestión no ha sido pacífica y aunque el empleo de estas figuras ha sido desigual, como reconoce MENÉNDEZ REXACH¹⁶⁹ al referirse a los problemas de la falta de delimitación competencial entre la ordenación del territorio y el urbanismo y sus consecuencias, las actuaciones de interés regional que, con distintas denominaciones

161. Vid. PLAZA TABASCO, J., MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS, H.S. y GOSÁLVEZ REY, R.U. (2010): “La ordenación del territorio en Castilla-La Mancha: estado de la cuestión y estudio de casos”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2 (2010-2), págs. 493-522 y GIL VALENTÍN, E. (2016): *La legitimación directa de desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial: el caso de Castilla-La Mancha*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid.

162. Vid. PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (2010): “Ordenación y desarrollo del territorio en Castilla y León: análisis y valoraciones”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2, (2010-2), págs. 523-552.

163. Vid. JIMÉNEZ BARRADO, V. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (2016): “Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 72, págs. 327-347.

164. Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2012): “Derecho y políticas ambientales en Galicia (Primer semestre 2012): reducción de controles ambientales”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 3, Nº 1, págs. 1-10.

165. Vid. DÍAZ LEMA, J.M. (2013): “Los proyectos de interés regional. ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias de Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos nºs 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010. Asunto “Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo”, Logroño)”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Nº 36, págs. 62-74.

166. Vid. LAZO VITORIA, X. (2013): “Revisión y modificación de los planes urbanísticos: a propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de mayo de 2012 (ciudad deportiva del Atlético de Madrid)”. *Revista de Administración Pública*, Nº 190, págs. 227-240.

167. Vid. ALLI ARANGUREN, J.C. (2013): “Régimen de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal de la Comunidad Foral de Navarra. Un intento frustrado de control de la discrecionalidad”. *Revista Jurídica de Navarra*, Nº 55-56, págs. 217-255.

168. Vid. GARCÍA JIMÉNEZ, M.J. (2014): “Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas”. *Actas VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 1308-1324. Sobre esta figura también nos hemos pronunciado en RANDO BURGOS, E. (2019): “Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las actuaciones territoriales estratégicas en la Comunidad Valenciana”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Nº 199, págs. 43-62.

169. MENÉNDEZ REXACH, Á. (2015): “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional”. *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 17, Nº 50 (Ejemplar dedicado a *Urbanismo y Organización del Territorio en clave multidisciplinar*), págs. 42-49.

ha regulado la legislación autonómica de ordenación del territorio, con la finalidad de instrumentar actuaciones propias y directas de la Comunidad Autónoma, desplazando al planeamiento urbanístico, han sido un foco de conflictividad. El autor enfatiza en una de sus características fundamentales, la vinculación de las determinaciones de estos planes y proyectos al planeamiento del ente o entes locales a los que afectan que deberán adaptarse a ellos, además de la amenaza a la autonomía municipal con que han sido vistos desde la escala local al sustituir al planeamiento municipal en su función ordenadora y, en particular, como señala "... no se puede ocultar la preocupación que suscita la utilización desnaturalizada de estas figuras para instrumentar un urbanismo "a la carta" en beneficio de algunos promotores avispados y con suficiente influencia para conseguir que se declaren de interés regional determinadas actuaciones, sin que haya razón alguna para sustraerlas del régimen urbanístico ordinario, especialmente tratándose de actuaciones residenciales".

El verdadero interés y particularidad de las AAO se encuentra precisamente en, tratándose de actuaciones cuyo interés supera al estrictamente local y cuya proyección tiene un alcance supralocal e incluso regional, se posibilita para su ejecución una dualidad de mecanismos que dependerán fundamentalmente de la concurrencia del carácter de interés regional o no de la actuación prevista en el AAO. Así, de estar presente y ser expresamente declarada, y tratándose de actuaciones de carácter público, podrán ser desarrolladas por la Administración autonómica bajo la figura de la Actuación de Interés Autonómico, si bien también se posibilita, con la incorporación del título VI a la LOTA, y con los mismos efectos que aquéllas, las inversiones empresariales cuando sean declaradas de "interés estratégico para Andalucía" por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del Consejo de Gobierno y que vinculan para el caso de no encontrarse recogidas a los POTS, conllevando su modificación. Ahora bien, en esta dualidad en formas de ejecución a la que se aludía, en la mayoría de ocasiones la ejecución del AAO tendrá lugar a través del planeamiento municipal y aquí reside realmente la particularidad de esta figura, toda vez que contemplada desde la planificación territorial delega por completo su desarrollo a los municipios.

El interés de las AAO reside en dar cobertura al importante "vacío" que existe entre aquellas actuaciones que no tiene el carácter de interés regional pero supera los límites de lo que propiamente es el interés local, cuestión ésta que queda determinada por la propia inclusión en el POTS. Propiamente se trataría de actuaciones de interés "subregional" en la medida en que buscan la cohesión, vertebración y desarrollo del ámbito subregional que están llamadas a planificar los propios POTS y en las que las AAO se instituyen en instrumento para su logro, cubriendo el vacío existente entre aquellos espacios que aún sin llegar a revestir el carácter propio de interés regional, dan respuesta a una realidad cada vez más presente, ámbitos supramunicipales de

interés inferior al propiamente regional pero que superan al local. Y, precisamente, la ordenación del territorio en su función ordenadora supralocal es la función pública que ostenta potestad para ello. Así, estas actuaciones quedan previstas y amparadas en el marco de la propia planificación territorial, instaurándose en medio para alcanzar los propios objetivos que aquella se propone en el ámbito que planifica pero que su desarrollo se delega por completo al planeamiento municipal mediante los instrumentos propiamente urbanísticos, respetándose plenamente el principio de autonomía local.

Sin embargo, esta cuestión como se analizará más adelante y pese a sus aparentes bondades iniciales, deja latente algunas carencias de esta figura en la medida en que el logro de los objetivos que con su articulación se pretende, propios de la ordenación del territorio, le quedan vetados a la Comunidad Autónoma que dependerá para ello de la voluntad de los municipios. De ahí, la necesidad de su reconfiguración partiendo de la importancia de combinar en su ejecución instrumentos de gestión territorial¹⁷⁰ con instrumentos de gestión urbanística y la corresponsabilidad autonómica y local en su fase de ejecución.

¹⁷⁰. En este sentido, es destacable lo señalado por BENABENT "... los planes no tienen mucha capacidad para imponer las actuaciones y medidas positivas que proponen y menos aún hacer cumplir la secuencia de prioridades entre tales actuaciones. La consecuencia es que proyectos propuestos por el plan no realizados o ejecutados con retraso o alteración temporal de las prioridades conducen no sólo al incumplimiento o incluso a producir efectos perversos, sino al propio descrédito de la planificación de OT [...] el plan de OT hace recaer buena parte de su materialización en instrumentos dependientes de otros órganos de la propia administración o de competencia de otras administraciones, como ocurre con los planes urbanísticos que, como se sabe, sus revisiones se producen cuando lo determina el municipio y, por otro lado, no son precisamente instrumentos que se caractericen por la rapidez de su aprobación". Y precisamente esta cuestión, como se apuntaba líneas atrás, es la que ha llevado a las Comunidades Autónomas a la paulatina inclusión de instrumentos para el desarrollo de los planes territoriales, así continúa señalando el autor que "por estos motivos, una de las modificaciones más usuales en la legislación de OT ha sido incluir nuevos instrumentos de desarrollo de los planes de OT de competencia de la propia Comunidad Autónoma y sujetos a normas de tramitación específicas. Así podemos citar, por ejemplo, las Zonas de Interés Regional o los Proyectos de Alcance Regional, adoptados por la Comunidad de Madrid, o las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio y los Planes Especiales de desarrollo de los planes de OT, adoptados por la legislación de Andalucía [...] de este modo, nos encontramos que los planes de OT de competencia de la Comunidad Autónoma pueden ser desarrollados para la ejecución de actuaciones urbanísticas de interés supramunicipal por estos nuevos instrumentos de la administración autónoma, amén de los planes sectoriales para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos, que siempre han estado presentes como instrumentos de la OT".

En BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2009): "Los planes de ordenación del territorio en España: de la instrumentación a la gestión". En SÁNCHEZ PÉREZ-MONEO, L. y TROITIÑO VINUESA, M.Á. (coords.): *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Málaga, 22, 23 y 24 de noviembre de 2007. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 143-158.

1.1. Ejecución de las AAO a través del planeamiento urbanístico municipal

Como premisa de partida, y únicamente para el caso de que la actuación no tenga el carácter de “interés autonómico”, es necesaria la previa incorporación al planeamiento municipal. En tal caso, con carácter previo y una vez aprobado el POTS con previsión de AAO en un término municipal, el municipio deberá proceder a la revisión o modificación de su planeamiento general al objeto de incorporarla al mismo, adaptándose al planeamiento territorial. Dicha incorporación deberá hacerse de conformidad con las determinaciones que dirigidas a dicha Administración local han sido indicadas por la propia Normativa del POTS y que le resultan preceptivas y vinculantes.

Tal y como contempla la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en su artículo 23, los POTS son vinculantes para el planeamiento municipal desde su entrada en vigor. Si bien, puede producirse dos situaciones que también contempla el precepto: que el decreto de aprobación del POTS determine el plazo para la adaptación de planeamiento urbanístico municipal o bien que se trate de determinaciones de aplicación directa, en cuyo caso prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las propias determinaciones del planeamiento municipal.

Habrà pues que atender al carácter de dichas determinaciones, que conforme al propio artículo 21 de la LOTA pueden ser normas (determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables); directrices (determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines); recomendaciones (determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio).

Ahora bien, la incorporación al planeamiento urbanístico general, podrá tener lugar a través del Plan General de Ordenación Urbanística, PGOU, o, para el supuesto en que se localice en más de un término municipal, a través del Plan de Ordenación Intermunicipal, POI. Como regla general, la LOUA reconoce que la ordenación urbanística se establece en el propio marco por ella definido y sus normas de desarrollo, así como de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio en los términos dispuestos por la LOTA, ordenación urbanística que habrá de tener lugar a través de los instrumentos que la misma establece y que, conforme define en su artículo 7, son el planeamiento general y los planes de desarrollo. Como planeamiento general, la LOUA integra los Planes Generales de

Ordenación Urbanística, los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes de Sectorización¹⁷¹.

El planeamiento general tiene por objeto definir el modelo de ocupación y utilización del suelo, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial del municipio, y en esta función le corresponde establecer las determinaciones relativas a la clasificación y, en su caso, categorización del suelo; la definición de los elementos fundamentales de los sistemas de redes públicas (sistemas generales y locales); división del suelo en áreas homogéneas (ámbitos de actuación o sectores), estableciendo los criterios y condiciones básicas de los usos y aprovechamientos urbanísticos; o el régimen específico de usos del suelo no urbanizable de especial protección¹⁷².

1.1.1. Incorporación al planeamiento urbanístico general

1.1.1.1. AAO localizada en un único término municipal: innovación del Plan General de Ordenación Urbanística

Conforme a la LOUA, el Plan General de Ordenación Urbanística, PGOU, es el instrumento al que se le encomienda establecer la ordenación urbanística en la totalidad de un término municipal en Andalucía y organizar la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actual y previsible a medio plazo. Es el instrumento básico para llevar a cabo la ordenación integral del municipio y en el que se establece la clasificación del suelo, se determina el régimen aplicable a cada clase de suelo y se definen los elementos fundamentales del sistema de equipamientos del municipio.

El PGOU establece la ordenación estructural del término municipal, constituida por la estructura general y por las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio, y la ordenación pormenorizada conformada por el resto de las determinaciones del plan.

Entre las determinaciones que el PGOU debe definir, se encuentran, entre otras, las siguientes: la clasificación del suelo y sus categorías; las reservas para viviendas protegidas; los sistemas generales y los sistemas locales, que integran las

¹⁷¹. Son planes de desarrollo, conforme a la LOUA, los Planes Parciales de Ordenación, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle.

¹⁷². Sobre el derecho urbanístico en Andalucía, entre otros, vid. JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A., REBOLLO PUIG, M. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007): *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*. Editorial Iustel, Madrid; GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2012): *Urbanismo y territorio en Andalucía*. Editorial Cizur Menor – Aranzadi, Navarra.

reservas precisas para parques, jardines y espacios libres públicos así como para infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos; los usos, edificabilidades globales y densidades; las previsiones generales de programación y gestión de la ordenación prevista.

En relación a la innovación del planeamiento urbanístico para la incorporación de las AAO, con carácter general, la LOUA regula el régimen de innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento en su artículo 36, distinguiendo entre revisión o modificación. Cuando la innovación tenga por objeto la alteración integral de la ordenación establecida por el instrumento de planeamiento, y en todo caso cuando tenga lugar una alteración sustancial de la ordenación estructural de los PGOU, procederá la revisión del instrumento¹⁷³ que podrá ser parcial o total¹⁷⁴. La revisión puede ser parcial cuando justificadamente se circunscriba a una parte, bien del territorio ordenado por el instrumento de planeamiento objeto de la misma bien de sus determinaciones que formen un conjunto homogéneo, o de ambas a la vez. A estos efectos, la LOUA establece que se considera que una innovación trasciende del ámbito de la actuación conllevando la revisión del planeamiento, a los efectos de sostenibilidad, cuando ésta determine, por sí misma o en unión de las aprobadas definitivamente en los cuatro años anteriores a la fecha de su aprobación inicial, un incremento superior al 25% de la población del municipio, o de la totalidad de la superficie de los suelos clasificados como urbanos, descontando de dicho cómputo los suelos urbanos no consolidados que se constituyan como vacíos relevantes. Además, en su redacción vigente, el artículo 37.2 de la LOUA¹⁷⁵, prevé que la revisión parcial abarcará e integrará aquellas determinaciones de la ordenación estructural que se vean afectadas por la suma de las alteraciones ya aprobadas desde la fecha de la aprobación definitiva del PGOU y de las nuevas que se propongan, sin perjuicio de que proceda la revisión integral del PGOU cuando concurren los presupuestos generales contemplados en el apartado 1 del propio artículo 37 de la LOUA, esto es, alteración integral de la ordenación establecida o alteración sustancial de la ordenación estructural del PGOU.

¹⁷³. Sobre la distinción entre modificación y revisión en la innovación del planeamiento general en Andalucía, así como el paralelismo entre el artículo 15.6 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, vid. VERA JURADO, D.J. (2010): “Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008... op. cit.

¹⁷⁴. La revisión de los instrumentos de planeamiento se regula en el artículo 37 de la LOUA.

¹⁷⁵. Redacción dada por el apartado 15 del artículo único de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Por su parte, y en relación a la modificación de los instrumentos de planeamiento, la LOUA no señala los supuestos concretos en que procede sino que opta por aplicarle un carácter residual respecto a la revisión, así lo prevé en su artículo 38.1 al establecer que “toda alteración de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento no contemplada en el artículo anterior (en referencia al artículo 37 que, como se indicaba, se ocupa de la revisión de los instrumentos de planeamiento) se entenderá como modificación”.

La incorporación de las correspondientes AAO al PGOU, debe cumplir un conjunto de presupuestos que le vienen establecidos desde el propio POTS que las establecen. De este modo, por lo general, todos los POTS en su Normativa, algunos incluso en las fichas y anexos que incorporan, incluyen un conjunto de criterios destinados a la ordenación de estos ámbitos y que vinculan al planeamiento general municipal. A modo de ejemplo, el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla, además del conjunto de criterios generales dirigidos al planeamiento urbanístico municipal que establece en su Normativa, en cada una de las fichas de las AAO, señala determinados criterios de actuación específicos. Así, una de sus AAO, “E3 Ciudad Jóvenes Empresarios”, indica como criterios de actuación dirigidos al instrumento de planeamiento urbanístico general de La Algaba, los siguientes:

- El planeamiento general municipal sectorizará y programará los terrenos de forma que se garantice el crecimiento ordenado de la ciudad, acreditando la ejecución previa de las infraestructuras de conexión con la ciudad consolidada.
- El planeamiento general delimitará los suelos destinados a usos productivos y a usos residenciales. Los suelos residenciales tendrán una capacidad máxima aproximada para 1.600 viviendas.
- En el sector se habrá de prever una reserva para usos de espacios libres y dotacional de unas 34 ha, que se localizarán en los terrenos colindantes con el río Rivera de Huelva.
- El planeamiento general municipal deberá justificar la viabilidad de la propuesta en relación con la infraestructura viaria en la que se apoya, aportando el correspondiente estudio de movilidad en el marco del Plan de Transporte Metropolitano de Sevilla y la conformidad de los organismos responsables de las carreteras afectadas y de la gestión del transporte público.
- Los suelos propuestos se localizan en la “zona cautelar” ante riesgo de inundación identificada en el POTS. Por ello, el desarrollo del sector se condiciona a la realización del estudio hidráulico para la ordenación de las cuencas de la aglomeración urbana de Sevilla por parte del órgano sectorial competente, en la que se delimitará con detalle las zonas sometidas a riesgo.

1.1.1.2. AAO localizada en más de un término municipal: Plan de Ordenación Intermunicipal

Una de las reglas que con carácter general establecen los diferentes POTS para el caso de AAO localizadas en suelos pertenecientes a más de un término municipal, es su desarrollo a través de un Plan de Ordenación Intermunicipal, POI.

Este instrumento de planeamiento general expresamente contemplado como tal en la LOUA, es definido en su artículo 11 como el instrumento que tiene por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria. En suma, es el instrumento mediante el que se implanta la ordenación urbanística de ámbitos concretos pertenecientes a más de un municipio y en consecuencia la figura jurídica adecuada para incorporar al planeamiento municipal las AAO cuando, desde la planificación territorial, se prevea su localización en suelo perteneciente a diferentes municipios.

Precisamente, la elaboración y aprobación de un POI puede derivarse de las previsiones de los PGOU o de los Planes de Ordenación del Territorio, como es el caso que aquí se trata, aunque también podrá tener lugar de forma independiente a aquéllos.

Por su parte, el alcance de las determinaciones y contenidos del POI comprende las determinaciones propias de los PGOU, adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico, esto es, referidas exclusivamente a los terrenos objeto de ordenación a los objetivos previstos por el plan, limitándose a lo estrictamente indispensable a tal fin y establecido de la manera que comporte la menor incidencia posible en la ordenación dispuesta en los municipios correspondientes.

La formulación del POI puede tener lugar bien por acuerdo entre los municipios interesados (artículo 31.1.A) b) de la LOUA) bien a instancia de la consejería competente en materia de urbanismo (artículo 31.2.A) c) de la LOUA) y su aprobación definitiva compete a la Comunidad Autónoma, tanto la del propio POI como la de los planes de desarrollo del mismo (artículo 31.2.B) a) de la LOUA).

Además, las propias previsiones contenidas en los POTS ya precisan determinadas cuestiones que habrá de incorporar el correspondiente POI y en las que se alternan cuestiones propiamente territoriales junto a otras propiamente urbanísticas. A modo de ejemplo, el POTS del Levante Almeriense cuando regula en el artículo 36 de su Normativa, la “Zona de Reserva del Llano Central del Levante de Almería” y tras establecer la competencia de la Junta de Andalucía para formular un POI en el ámbito del AAO, señala expresamente el conjunto de objetivos que habrá de tener el referido instrumento (artículo 36.2), el contenido mínimo a desarrollar por el POI (artículo 36.3) y los criterios de la ordenación de usos (artículo 36.4). Así, los

objetivos del POI conforme expresamente establece este POTS, son: la ordenación de las demandas de crecimiento urbano vinculadas fundamentalmente a las actividades turísticas y de servicios de los municipios afectados, estableciendo el modelo de ocupación del territorio y su secuencia temporal; la protección de las zonas de valor natural, cultural y paisajístico y de las afectadas por riesgos, y su integración en la ordenación estructural del ámbito; la articulación interna del ámbito y externa con el resto del Levante en términos de movilidad, tanto en transporte público como privado, y de dotaciones; la conformación de una malla viaria con características urbanas que asegure condiciones adecuadas de movilidad y de calidad ambiental.

De igual manera, el contenido mínimo a desarrollar por el POI, también queda concretado en la Normativa del POTS, indicando los siguientes: identificación de los elementos y zonas a proteger por sus valores ambientales, paisajísticos y territoriales, que serán considerados por el POI como suelo no urbanizable de especial protección o sistema general de espacios libres; zonas sometidas a riesgo de inundación que se clasificarán por el planeamiento urbanístico general como suelo no urbanizable de especial protección o como sistema de espacios libres; consideración de determinados ejes transversales como viarios estructurantes, y la necesidad de complementarlos con nuevos viarios para configurar una red adecuadamente jerarquizada; diseño del viario estructurante con condiciones urbanas, con intersecciones a nivel, aceras de un ancho mínimo de cinco metros dotadas de arbolado y una banda central arbolada y ajardinada de un ancho mínimo de treinta metros con pista ciclable, con inclusión de una plataforma reservada para transporte público; deber de prever la integración de la línea de ferrocarril de altas prestaciones y el acceso a la estación asociada.

Por su parte, el POTS señala en relación con la ordenación de usos un conjunto de criterios: las fases de desarrollo se dimensionarán atendiendo a criterios de calidad urbana y de manera que en la primera fase se incluyan los suelos de mayor centralidad y en contigüidad con los suelos urbanos existentes, y en las fases sucesivas los suelos contiguos a los ya desarrollados de las fases anteriores; el destino a espacios no edificados de un mínimo del 50% del suelo total abarcado por el POI, pudiendo estar clasificados como suelo no urbanizable, como sistemas generales de espacios libres o como espacios libres de uso recreativo, deportivo o equipamiento privado no edificado; del conjunto de la edificabilidad total de cada sector, se destinará como mínimo un tercio a establecimientos hoteleros reglados y como máximo un tercio a usos residenciales.

Por último, el POTS también señala dos últimas previsiones dirigidas al POI por un lado, el deber de establecer las prescripciones técnicas generales y específicas para la ubicación en el ámbito de, al menos, tres posibles campos de golf de interés turístico y por otro, la posibilidad de ajustar los límites de esta AAO sin que dicho ajuste implique modificación del POTS.

1.1.2. Ejecución de las AAO

Una vez incorporadas al planeamiento urbanístico general y prevista a través de dicho instrumento, la delimitación concreta en que se ubicará el AAO¹⁷⁶, su gestión y ejecución, por remisión de la propia normativa de los POTS a la legislación urbanística general, se efectuará por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la LOUA, que distingue tres sistemas¹⁷⁷: sistema de expropiación, sistema de cooperación y sistema de compensación.

Paralelamente, y a partir de las líneas generales establecidas por los POTS, será el PGOU o POI el instrumento que concrete el sistema a utilizar, en función de que el objetivo sea la ejecución privada por parte de los propietarios (sistema de compensación), un sistema de ejecución mixto Administración-propietarios (sistema de cooperación) o ejecución pública directamente desde la propia Administración (expropiación).

Además, pese a la generalidad que en este sentido se contempla en los POTS, la elección de uno u otro sistema dependerá en gran medida de los objetivos de la propia planificación urbanística municipal. En función del sistema elegido para su ejecución, los ulteriores trámites a llevar a cabo difieren en cuanto a la tramitación y documentación que debe contener.

Es la LOUA, el marco legislativo en el que se contiene la regulación jurídica de los diferentes sistemas y, en lo no previsto en la misma, se acudiría con carácter supletorio a lo dispuesto en el Reglamento de Gestión Urbanística, Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

¹⁷⁶. No debe olvidarse que, tal y como se ha venido indicando, el establecimiento por los POTS de la localización del AAO sí resulta vinculante para el planeamiento municipal, no así su delimitación concreta que deberá efectuarla este último, conforme a los criterios indicados por la planificación territorial, pero en última instancia será el propio ayuntamiento el que delimite y “trace la línea” de sus límites precisos.

¹⁷⁷. Regulados expresamente en la LOUA en el título IV “La ejecución de los instrumentos de planeamiento”, capítulo II “La actuación por unidades de ejecución”.

- El sistema de expropiación (sección II, artículos 114 a 122).
- El sistema de cooperación (sección III, artículos 123 a 128).
- El sistema de compensación (sección IV, artículos 129 a 138).

Aplicables, además, conforme a la disposición transitoria novena de la LOUA, “Legislación aplicable con carácter supletorio”, el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística y el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento, en tanto no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario de la LOUA, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la misma. La citada disposición transitoria también enumera, junto a los anteriores, el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, si bien en este caso, Andalucía, sí ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario, aprobando el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Decreto 60/2010, en su disposición transitoria segunda, mantiene la aplicación de los artículos 10, 11, y 18 a 28 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, referidos a las órdenes de ejecución, en lo que sean compatibles con la LOUA y con el propio Decreto 60/2010.

Como presupuesto del desarrollo de la actividad de ejecución se requerirá la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico que resulte el adecuado para establecer la ordenación pormenorizada del ámbito, la distinción que a estos efectos contiene la LOUA en su artículo 96, atiende a la clasificación del suelo cuya ejecución se pretenda, reglas de aplicación para el supuesto de que el AAO se ejecute a través del planeamiento municipal. Así, deberá atenderse a la clasificación y calificación establecida para el ámbito por el instrumento de planeamiento urbanístico general, distinguiéndose:

- En suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable ordenado, no será preciso instrumento de desarrollo pudiéndose llevar a cabo directamente la ejecución en base a dicha ordenación establecida en el PGOU o POI.
- En suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable sectorizado, habrá de elaborarse el correspondiente Plan Parcial de Ordenación, en adelante PPO.
- En suelo urbanizable no sectorizado, deberá formularse Plan de Sectorización, y una vez aprobado cuando éste no contenga la ordenación pormenorizada del ámbito, con posterioridad se aprobará el correspondiente PPO.
- Los sistemas generales previstos en el ámbito, se llevarán a cabo bien directamente, bien mediante la aprobación de Planes Especiales.

En suma, la planificación territorial queda supeditada a su ejecución por el planeamiento urbanístico. Éste es uno de los grandes inconvenientes al que se ha enfrentado la efectiva puesta en marcha de las AAO en particular pero al que, en general, se enfrenta la ordenación del territorio, toda vez que no está dotada de instrumentos propios que desde aquélla posibilite su ejecución, lo que finalmente deviene en que se empleen los instrumentos propios del urbanismo para la ejecución y gestión de la ordenación territorial. Esta cuestión explica en buena medida la problemática que la efectiva puesta en marcha de las AAO viene representando ya que, como necesario paso previo, es preciso en muchos casos proceder a la innovación del PGOU, lo que en la actualidad representa todo un “laberinto” para los municipios que durante años se ven inmersos en largos, tediosos y complejos procedimientos administrativos, difíciles de superar con éxito.

1.1.2.1. El sistema de expropiación

En el sistema de actuación por expropiación, la Administración actuante, ayuntamiento, aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos de la unidad de ejecución y desarrolla la actividad de ejecución mediante cualquiera de las formas de gestión permitidas por la LOUA. El fin de la expropiación es la ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento.

El procedimiento a seguir en el sistema de expropiación pasa en primer lugar por la determinación de los bienes y derechos sujetos a expropiación, así como de sus titulares, para lo que se estará a los datos que resulten de los registros públicos.

Podrá aplicarse la reparcelación para la inscripción y adjudicación de fincas resultantes de la ordenación en los supuestos en los que se convenga esta modalidad para el pago del justiprecio de la expropiación, y para la distribución de los beneficios y cargas en los supuestos en los que se acuerde la liberación de la expropiación de bienes afectados.

El establecimiento o la determinación del sistema de expropiación, comporta la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen a los derechos de tanteo y retracto previstos en favor de la Administración actuante. Tras su determinación y concreción, deberá llevarse a cabo una relación de propietarios y descripción de bienes y derechos teniendo en cuenta dos cuestiones, por un lado, la delimitación de unidades de ejecución por el sistema de expropiación, cuando no se contenga ni resulte del instrumento de planeamiento, deberá ir acompañada de una relación de propietarios y una descripción de bienes y derechos, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa (Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa) y por otro, los bienes de dominio público se identificarán, relacionarán y describirán de forma separada e independiente.

Compete a la Administración actuante, optar por la forma de gestión del sistema de actuación por expropiación, entre las siguientes, previstas expresamente en la LOUA:

- **Gestión directa:** pudiendo materializarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en el artículo 90.2 de la LOUA (asumir la actividad de ejecución y gestión a través de su propia organización o constituir gerencias urbanísticas; creación de sociedades de capital íntegramente público; suscribir convenio de colaboración con otras Administraciones, organismos o entidades de ellas dependientes), o contratando la ejecución material de las obras a la empresa constructora seleccionada por los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
- **Gestión indirecta:** en cuyo caso se concede la actividad de ejecución al agente urbanizador mediante la convocatoria del correspondiente concurso, con arreglo a lo regulado en la propia LOUA y cuya iniciativa puede corresponder al propio agente urbanizador¹⁷⁸ o a la Administración¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Artículo 117 de la LOUA.

¹⁷⁹ Artículo 118 de la LOUA.

En relación a la adjudicación de la concesión, con independencia del modo de iniciación del procedimiento de concesión de la gestión del sistema, ultimada la información pública de las iniciativas y alternativas o de ofertas presentadas o transcurrido, en su caso, el plazo de presentación de estas últimas, la Administración procederá a la adjudicación, observando las siguientes reglas:

- Se preferirá la iniciativa, alternativa u oferta que, en coherencia con el entorno y ámbito donde se localice, origine mayor beneficio para la colectividad; proponga términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, estableciendo incentivos, garantías o posibilidades de colaboración con los mismos; proponga un ámbito de actuación más idóneo; contenga las obras de urbanización más convenientes, asumiendo las calidades y los costes de las obras más adecuados para su ejecución; así como la oferta que se obligue a plazos de desarrollo más breves y compromisos más rigurosos.
- La concesión podrá otorgarse conjuntamente a dos o más oferentes, previo acuerdo entre los mismos y aceptación por la Administración actuante de los contenidos de dicho acuerdo.
- La adjudicación de la actuación urbanizadora se formalizará mediante la firma del correspondiente convenio urbanístico entre la Administración actuante y el agente urbanizador, sin necesidad de someter éste a información pública u otro trámite.

La adjudicación de la concesión determinará el deber de presentar el proyecto de urbanización que asuma las condiciones de la adjudicación, así como la iniciación de la actividad de ejecución o del procedimiento expropiatorio. Además, el concesionario, que tendrá en todo caso poder de disposición fiduciaria sobre los terrenos de la unidad de ejecución, precisará autorización de la Administración actuante para poder proceder a la enajenación o la constitución de garantías reales. Cuando, concluido el proceso de urbanización, el concesionario no otorgue las escrituras de propiedad de las parcelas edificables resultantes en favor de los propietarios correspondientes, la Administración actuante podrá sustituirle a estos efectos.

De especial relevancia en el sistema de expropiación resulta el justiprecio, su determinación, pago en especie, órgano competente para su fijación y bonificación por avenencia, que se encuentran regulados en la propia Ley de Expropiación Forzosa y en el Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante TRLSRU/2015, así como en la propia LOUA (artículo 120).

Por último, el procedimiento para llevar a cabo la expropiación¹⁸⁰ podrá tener lugar tanto mediante el procedimiento individualizado como a través del procedimiento de tasación conjunta, conforme a lo establecido en el propio TRLSRU/2015 y las reglas establecidas en el título V de la LOUA.

1.1.2.2. El sistema de cooperación

Regulado en los artículos 123 a 128 de la LOUA, el sistema de cooperación se caracteriza por su carácter de sistema de ejecución mixto en el que participan la Administración y los propietarios del suelo. En este sistema, los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportan la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, otorgan a la Administración actuante la disposición fiduciaria de éstos y abonan los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan, bien satisfaciendo las cantidades que por tal concepto les sean giradas bien aportando con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que les correspondan. Por su parte, la Administración actuante, el ayuntamiento, asume íntegramente la actividad de ejecución, pudiendo optar para su desarrollo entre la gestión directa o indirecta, la cual se desarrollará de manera análoga a lo analizado en el epígrafe precedente para el sistema de expropiación.

Al determinar la actuación por el sistema de cooperación, la Administración deberá regular el procedimiento al que han de ajustarse los propietarios para abonar los gastos de urbanización y gestión, bien en metálico o mediante aportación de aprovechamiento lucrativo. En todo caso, se contempla que los gastos de gestión del sistema no podrán ser superiores al 10% de los gastos previstos para la urbanización. A tal efecto, en el acuerdo de aprobación del sistema de cooperación se requerirá a los propietarios interesados para que, en plazo de quince días, opten expresamente por la forma en que abonarán los gastos. Los propietarios que no hubieren efectuado opción alguna o que rechazaran el sistema, quedan vinculados al régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, sin más trámites. La misma regla se aplicará cuando se trate de propietario único y cuando el sistema de cooperación se imponga como sustitución al sistema de compensación, en cuyo caso no será precisa la práctica de requerimiento alguno.

¹⁸⁰. También prevé la LOUA la posibilidad de la “liberación de la expropiación”, en su artículo 121.

El sistema de cooperación comporta su ejecución mediante la reparcelación de los terrenos comprendidos en su ámbito. A tal efecto, la Administración y los particulares afectados podrán establecer un convenio urbanístico en el que se fijen las bases del sistema, incluso en el supuesto de propietario único.

La participación de los propietarios en la gestión del sistema tendrá lugar con el alcance consultivo y de auxilio y control meramente informativo que se determine reglamentariamente, mediante la constitución de una asociación administrativa, que tendrá el carácter de una entidad urbanística colaboradora.

De especial relevancia es la regulación del pago anticipado y aplazamiento de los gastos de urbanización a que quedan obligados los propietarios incluidos en el ámbito. A tal fin, la Administración actuante, salvo en el supuesto de gestión a través de sociedad mixta en la que participen todos los propietarios, podrá exigir de los propietarios, incluso por la vía de apremio, el pago anticipado de cantidades a cuenta de los gastos de urbanización o bien convenir con los propietarios un aplazamiento en el pago de los gastos de urbanización, cuando las circunstancias así lo aconsejen y en las condiciones que se determinen, de acuerdo, en su caso, con la entidad o sociedad que asuma la gestión del sistema.

Cabe la posibilidad de que el sistema de cooperación no sea el inicialmente previsto por la Administración para la ejecución de la actuación urbanística pero tras el incumplimiento por parte de los propietarios, incumplimiento que puede estar ocasionado por los plazos o por las propias dificultades planteadas por los propietarios que puedan poner en peligro la ejecución de la actuación urbanística conforme a lo previsto en el plan, la Administración, determine con posterioridad su sustitución por el sistema de cooperación¹⁸¹.

¹⁸¹. La sustitución del sistema habrá de contenerse en resolución motivada y con el contenido mínimo establecido en el artículo 125.2 de la LOUA. Como consecuencia de dicha resolución, la Administración actuante queda habilitada, conforme al artículo 125.3 de la LOUA, para: proceder inmediatamente a la ocupación de los terrenos y demás bienes que deban ser objeto de cesión obligatoria y gratuita según el plan, previa aprobación del proyecto de reparcelación; localizar y ocupar los terrenos en los que se sitúe el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria y gratuita; formular y, en su caso, ejecutar los instrumentos de planeamiento o de desarrollo del mismo, precisos para la total ejecución de la actuación urbanística; formular y, si procede, ejecutar la reparcelación forzosa e imputar a la misma los costes derivados de la ejecución del sistema de actuación y de su gestión, sin que en ningún caso dichos costes puedan superar el 10% del total de gastos de la cuenta final de liquidación del sistema. Por su parte, los efectos de la sustitución del sistema de compensación por el de cooperación son enumerados en el artículo 126 de la LOUA.

Con independencia de que el sistema inicial sea el de cooperación o se aplique este sistema con posterioridad por sustitución del sistema de compensación, una vez tenga lugar la aprobación del proyecto de reparcelación, la Administración actuante quedará habilitada para desarrollar los siguientes actos de disposición: ocupación inmediata de todos o parte de los bienes incluidos en su ámbito, con el correlativo derecho de disposición de los mismos con carácter fiduciario, bien de oficio o a propuesta de la entidad gestora y a su favor; inscripción en el Registro de la Propiedad del suelo de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración actuante; enajenar o autorizar a la entidad gestora la enajenación de suelo edificable reservado para sufragar los costes de la ejecución de la actuación urbanística y del proyecto de reparcelación, hasta la definitiva liquidación de la misma.

La Administración actuante y, en su caso, la entidad gestora podrá convenir el pago del precio de la ejecución de las obras, si no se pudiera realizar en metálico, mediante cualquiera de los siguientes procedimientos, previa aprobación de la cuenta de valoración por la Administración actuante: enajenación de suelo edificable a favor de la empresa urbanizadora o bien adjudicación a la empresa urbanizadora de aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la urbanización.

Concluidas las obras de urbanización y recibidas por el municipio o, en su caso, por la Administración actuante, el último trámite del sistema de compensación viene determinado por la liquidación de la actuación. La cuenta de liquidación de la actuación será elaborada por la entidad responsable de la ejecución, tras lo cual la Administración deberá poner a disposición de los propietarios que no hayan resultado adjudicatarios de solares ni hayan sido ya indemnizados de cualquier otra forma, los solares, el aprovechamiento urbanístico lucrativo o la edificabilidad aún restantes, teniendo en cuenta los gastos efectivamente habidos en la gestión y ejecución, en la proporción que les corresponda según sus respectivas fincas originarias o iniciales. Ante lo cual, los propietarios podrán formular ante la Administración actuante reclamación basada en la lesión del valor económico de sus derechos, dentro del plazo legal de interposición del recurso administrativo pertinente, que deberá ser resuelta en el mismo plazo legal establecido para la de éste. En caso de estimación de la reclamación, la diferencia que se reconozca, será satisfecha en metálico con cargo a la cuenta de la actuación. A estos efectos y, en general, de la cobertura de las diferencias entre costes previstos y reales, la Administración actuante y, en su caso, la entidad gestora, previa autorización de aquélla, podrán enajenar el suelo de que dispongan fiduciariamente. De restar aún suelo a su disposición, deberán proceder a su enajenación y posterior distribución proporcional del importe de la misma entre los propietarios con derecho a aquélla.

1.1.2.3. *El sistema de compensación*

El último de los sistemas de ejecución previsto en la LOUA, regulado en los artículos 129 a 138, es el sistema de actuación por compensación en el que los propietarios son los responsables de su ejecución, aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y realizan a su costa la urbanización de los sectores o, en su caso, unidades de ejecución, conforme a las determinaciones del instrumento de planeamiento. Para llevar a cabo la actividad de ejecución, la Administración actuante y los responsables de la ejecución se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un titular y éste asuma la condición de urbanizador o que la ordenación del sistema se lleve a cabo mediante convenio urbanístico, sin participación de urbanizador.

El sistema de compensación comporta la reparcelación, que puede ser forzosa, para la justa distribución de beneficios y cargas, incluidos los gastos de urbanización y de gestión del sistema, entre los propietarios y, en su caso, entre éstos y el agente urbanizador. Los gastos de gestión del sistema no podrán ser superiores al 10% del total de los de urbanización.

Los propietarios que no lo hubiesen hecho con anterioridad deberán decidir, individual o colectivamente y durante el período de información pública tras la aprobación inicial de los estatutos y las bases de actuación, si participan o no en la gestión del sistema, optando bien por participar en la gestión, adhiriéndose a la Junta de Compensación y asumiendo las correspondientes obligaciones y derechos, bien por no participar, renunciando con ello a su derecho a ingresar en la referida Junta y solicitando la expropiación del suelo de su propiedad. El sistema se seguirá en régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, sin más trámites, respecto de los propietarios no hubieran efectuado opción alguna dentro del plazo concedido al efecto. El mismo régimen podrá seguirse respecto de los propietarios incorporados que con posterioridad incumplan las obligaciones inherentes al sistema, salvo que soliciten la expropiación.

Determinado este sistema para la ejecución del ámbito, su iniciativa puede efectuarla la persona propietaria única, iniciando el expediente de reparcelación y, en su caso, con convenio urbanístico, la totalidad de las personas propietarias, iniciando el expediente de reparcelación y, en su caso, con el convenio urbanístico, las personas propietarias que representen más del 50% de la superficie de la unidad de ejecución o bien cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, que, interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, inste el establecimiento del sistema ante el municipio, si, transcurridos nueve meses desde que concurran las circunstancias que dispone

el artículo 96.2 de la LOUA¹⁸² para poder efectuar los actos jurídicos de ejecución necesarios, no se hubiese presentado iniciativa por parte de los propietarios¹⁸³.

El procedimiento para el establecimiento del sistema se regula en el artículo 131 de la LOUA. A grandes rasgos, el referido precepto, establece que en el plazo de un mes desde la presentación de la iniciativa, el ayuntamiento, previos los informes técnicos precisos, adoptará un acuerdo en el que podrá, bien desestimar la iniciativa por causa justificada en ejercicio de su potestad de planeamiento o por no reunir la iniciativa la suficiente solvencia económica, financiera o técnica, bien aprobarla o bien aceptar la iniciativa e iniciar el procedimiento para el establecimiento del sistema, lo que tendrá lugar cuando la iniciativa se formule por personas propietarias que representen más del 50% de la superficie del ámbito¹⁸⁴ o por agente urbanizador¹⁸⁵.

Además del procedimiento ordinario o general, la LOUA posibilita lo que denominado procedimiento abreviado para los supuestos en que la iniciativa cuente con el respaldo de la totalidad de propietarios, que podrán presentar a tramitación,

¹⁸². El apartado 2 del artículo 96 de la LOUA, establece “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en el suelo urbanizable sectorizado y urbano no consolidado, a los efectos del establecimiento del sistema de actuación, podrán efectuarse los actos jurídicos de ejecución necesarios, siempre que la unidad de ejecución haya sido delimitada y se haya procedido a la elección del sistema de actuación, que deberá incluir las bases orientativas para su ejecución relativas, al menos, a calidades, plazos y el diseño urbano, con el alcance necesario para calcular los gastos de urbanización imputables a la actuación”.

¹⁸³. Las iniciativas se formalizarán presentando ante el ayuntamiento la documentación correspondiente y que difiere en función de quien asuma la iniciativa. La concreta documentación se regula en el artículo 130 de la LOUA, que distingue los distintos supuestos que pueden darse.

¹⁸⁴. En cuyo caso, como dispone el artículo 131.2 de la LOUA, se inicia el sistema con la aprobación inicial de los estatutos y de las bases de actuación y la apertura del trámite de información pública, por plazo mínimo de un mes, con notificación a las personas propietarias afectadas que no hayan suscrito la iniciativa, finalizado el cual y dentro del mes siguiente, el ayuntamiento deberá resolver sobre la aprobación definitiva del sistema de compensación, de los estatutos y de las bases de actuación.

¹⁸⁵. Supuesto contemplado en el artículo 131, apartados 3 y 4 de la LOUA. Como cuestiones más destacables, indicar que tras la aceptación de la iniciativa del agente urbanizador, se abrirá trámite de información pública durante un plazo mínimo de un mes, con notificación a las personas propietarias a efectos de que presenten alegaciones y sugerencias en el plazo de un mes desde la referida notificación. Pueden producirse diversas situaciones: que las personas propietarias con mayoría suficiente insten su intención de asumir la iniciativa, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento y en el plazo de un mes deberán presentar la correspondiente documentación, trámite que de no realizarse dará lugar a la reanudación del procedimiento con la iniciativa del agente urbanizador, en caso de asumir éstos la iniciativa deberán resarcir de los gastos efectuados al agente urbanizador; que el agente urbanizador alcance un acuerdo con los propietarios, continuándose la tramitación.

Si los propietarios no asumen la iniciativa, o asumiéndola no presentan la documentación necesaria, el ayuntamiento iniciará el procedimiento concursal sobre la base de un pliego de condiciones que desarrollará las bases orientativas del diseño urbano, conteniendo como mínimo el esquema de la trama viaria, la localización espacial de las dotaciones y de las viviendas protegidas, así como los plazos, las calidades de los servicios urbanísticos y los criterios objetivos de adjudicación.

Finalizado el procedimiento, como preceptúa el artículo 131.4 LOUA, y para el supuesto de que el ayuntamiento apruebe alguna de las iniciativas presentadas, el establecimiento definitivo del sistema de actuación por compensación se formalizará mediante convenio urbanístico a suscribir entre el agente urbanizador y la Administración.

conjuntamente, la propuesta para el establecimiento del sistema y el proyecto de reparcelación, en cuyo caso será preceptiva la previa o simultánea aprobación del instrumento de desarrollo¹⁸⁶.

En relación con los efectos del establecimiento del sistema de actuación por compensación, el artículo 133 de la LOUA señala que el establecimiento de éste y, en su caso, la aprobación de los estatutos y las bases de actuación de la Junta de Compensación determinarán la afectación real de la totalidad de los terrenos incluidos en el sector o, en su caso, unidad de ejecución, al cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes a dicho sistema, con inscripción en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal¹⁸⁷.

Especialmente relevante en el sistema de compensación es la Junta de Compensación, ente corporativo de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras y la de la constitución de sus órganos directivos, que asume frente al municipio la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación, actúa como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas originarias o iniciales de los propietarios miembros, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos y, además, puede recabar el auxilio del municipio para recaudar de sus miembros las cuotas de urbanización por la vía de apremio.

En el caso de que la actuación se realice por propietario único o por agente urbanizador, no cabe la constitución de Junta de Compensación y, en el supuesto que el sistema sea iniciado por la totalidad de los propietarios, su constitución no resulta preceptiva.

Alguno de los caracteres destacables a los efectos del sistema de compensación, son, por ejemplo, la posibilidad de que en cualquier momento pueden incorporarse a la Junta de Compensación una empresa urbanizadora para coadyuvar a las personas propietarias, la representación del ayuntamiento que se integrará en el máximo órgano de gobierno del ente o la posibilidad de recurso ante el ayuntamiento frente a los acuerdos que adopte, cuya resolución agota la vía administrativa.

Por último, debe hacerse referencia a la posibilidad de reparcelación forzosa y el proyecto de reparcelación. En relación con la reparcelación forzosa y expropiación de los propietarios no adheridos al sistema y de los miembros incumplidores, la LOUA indica que los terrenos de aquellos propietarios que, al tiempo de la adquisición

¹⁸⁶. El procedimiento abreviado es regulado en el artículo 132 de la LOUA.

¹⁸⁷. Vid. ABEL FABRE, J., COBO OLVERA, T. y GUTIÉRREZ JULIÁN, FJ. (2014): *El sistema de compensación urbanística. Una visión a través de la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia*. Editorial Bosch, 4ª edición, Barcelona.

por la Junta de Compensación de personalidad jurídica, no se hallen adheridos al sistema de actuación mediante incorporación a aquella entidad, serán reparcelados forzosamente o, en su caso, expropiados a favor de la Junta de Compensación, que ostentará la condición de beneficiaria. El incumplimiento por los miembros de sus deberes legales y demás obligaciones derivadas del sistema habilitará a la Junta de Compensación bien para aplicar la reparcelación forzosa a los terrenos de estos miembros, adjudicándole los aprovechamientos y solares que procedan, una vez deducidos todos los gastos y cargas que les sean imputables o bien para expropiar sus derechos a favor de la entidad urbanística, que tendrá la condición de beneficiaria.

El proyecto de reparcelación, salvo que haya sido aprobado con anterioridad, deberá ser formulado por la Junta de Compensación con sujeción a las bases de actuación y los estatutos y presentarse para su aprobación un proyecto de reparcelación de los beneficios y las cargas derivados del instrumento de planeamiento y su ejecución. La aprobación en el seno de la Junta de Compensación del proyecto de reparcelación requerirá el voto favorable de miembros que representen más del 50% de la superficie de la unidad de ejecución o de las cuotas de participación o representación, precisando, para su eficacia, su ratificación por el ayuntamiento, que sólo podrá denegarla por razones de estricta legalidad. Transcurridos dos meses desde la presentación del proyecto de reparcelación en el ayuntamiento sin adopción de acuerdo alguno, se entenderá otorgada la ratificación por ministerio de la ley. La ratificación expresa o presunta producirá, en todo caso, la transmisión al municipio, por ministerio de la ley y libres de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita. Cuando por cualquier causa y tras dos votaciones, no pudiera alcanzarse la aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación, ésta, a iniciativa propia o de los propietarios que hubieran apoyado el proyecto formulado y, en todo caso, a requerimiento del municipio, deberá elevar a éste dicho proyecto para su examen y aprobación, con las modificaciones que, por razones de legalidad, fueran procedentes, por el procedimiento que se determine reglamentariamente.

Las transmisiones de terrenos que se realicen entre los miembros de la Junta de Compensación con ocasión del desarrollo del sistema de ejecución gozarán de las exenciones y, en su caso, bonificaciones fiscales previstas por la pertinente legislación general y autonómica, así como por las correspondientes normas locales. Por su parte, la transmisión a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria tendrá lugar por ministerio de la ley con la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación.

Para el caso de no haberse constituido Junta de Compensación, en los supuestos de propietario único o gestión por la totalidad de personas propietarias, por existir disposición a asumir conjuntamente la entera ejecución, conforme a condiciones

libremente pactadas, existiendo conformidad entre ellas y el ayuntamiento, el sistema podrá llevarse a cabo en virtud de la suscripción de un convenio urbanístico entre ellas y el ayuntamiento, en cuyo caso, y con la salvedad de las condiciones o garantías específicas que se establezcan en el mismo, la aplicación del sistema se llevará a cabo conforme a las reglas previstas para el supuesto de ejecución por propietario único, debiéndose concretar en el convenio el plazo para la presentación ante el municipio del proyecto de urbanización y de parcelación.

1.2. Ejecución de las AAO a través de la Comunidad Autónoma

En este caso, y únicamente para los supuestos en que así proceda, por tener la consideración la actuación prevista en dicha AAO de “interés autonómico”, se procederá de conformidad con lo previsto por la regulación contenida en la LOTA, que dedica su título IV a las “Actuaciones de Interés Autonómico”¹⁸⁸ en los artículos 38 y 39¹⁸⁹.

Con carácter general, como Actuaciones de Interés Autonómico en Andalucía se integran aquéllas que por su relevancia derivada de su magnitud, proyección económica y social o su importancia para la estructuración de Andalucía, se prevean como actuaciones de carácter público en los planes territoriales o en los planes con incidencia territorial. Pero, junto a las anteriores, también se incluyen en esta categoría un amplio abanico de actuaciones no previstas en los planes y cuya premisa, conforme a la LOTA, es que se incluyan en los ámbitos sectoriales que expresamente relaciona en su anexo II. Entre estas últimas, se incluyen actividades autonómicas relativas a nuevas infraestructuras ferroviarias, carreteras, puertos y aeropuertos, centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte, embalses, infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas, tratamiento de residuos, alteración de términos municipales, creación de áreas metropolitanas, delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas, localización de equipamientos o servicios supramunicipales en materia de educación, sanidad, servicios sociales o deportes, localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales o actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.

¹⁸⁸. Título IV (artículos 38 y 39) incorporado a la LOTA por la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

¹⁸⁹. Preceptos ambos que han sido objeto de modificación, encontrándose ya en imprenta la presente obra. Concretamente han sido modificados por el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

A modo de ejemplo, entre las Actuaciones de Interés Autonómico, declaradas en Andalucía, se encuentran: Área Logística de Antequera; Área Logística de Níjar; Área Logística de Majarabique; Área Logística de Granada; Proyecto CEUS (Centro de Ensayos para Sistemas No Tripulados); Parque de Innovación Empresarial del Mármol en Purchena y Urrácal; Centro Tecnológico de Energías Renovables de Andalucía.

Con carácter general, en la ejecución de un AAO por la vía autonómica y únicamente en los supuestos en que así se posibilite por concurrir en la actuación el preceptivo interés autonómico, los trámites a realizar, en líneas generales serán en primer lugar, la Declaración de Interés Autonómico y, en segundo lugar, como instrumento de planificación, el Proyecto de Actuación.

1.2.1. Declaración de Interés Autonómico

Dos aspectos fundamentales regula la LOTA en su artículo 38 respecto a la Declaración de Interés Autonómico, su procedimiento de tramitación y los efectos de su aprobación, a los que dedica los apartados 2 y 3 del referido precepto.

En relación con la tramitación de la Declaración de Interés Autonómico, compete al Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la consejería competente por razón de la actuación. Requiere previa audiencia del ayuntamiento o ayuntamientos de los municipios en cuyo término municipal se ubique el AAO, así como de otras Administraciones públicas en los supuestos en que las mismas pudiesen resultar afectadas por dicha actuación.

La declaración se producirá una vez redactado el estudio informativo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance, a los que se acompañará, justificación del cumplimiento de los criterios que acrediten el interés autonómico de la actuación, esto es, su especial relevancia derivada de su magnitud, proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía. En el acuerdo de Declaración de Interés Autonómico, el Consejo de Gobierno podrá adoptar cuantas medidas se precisen para la construcción y explotación de las obras de titularidad pública por la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, mediante la intervención de sus empresas públicas. No obstante, estas cuestiones no se aplicarán en aquellos supuestos en los que la legislación sectorial de aplicación contenga normas específicas sobre la Declaración de Interés Autonómico de determinadas obras de titularidad pública, así como en aquellos casos en los que la declaración esté prevista con tal carácter en los planes territoriales o en los planes con incidencia territorial.

Para los casos en que la declaración por el Consejo de Gobierno de actuaciones de interés autonómico cuyas determinaciones supongan una alteración de los POTS, implica la modificación de los referidos instrumentos.

La Declaración de Interés Autonómico conlleva implícitamente la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, legitimando su inmediata ejecución y vinculando directamente al planeamiento del municipio en que se ubique en cuanto a sus determinaciones, el cual deberá incorporar las mismas con ocasión de la innovación (revisión o modificación) de su planeamiento. Además, y dado el excepcional interés público que conlleva la Declaración de Interés Autonómico, su construcción y puesta en funcionamiento no está sujeta a licencias ni, en general, a actos de control preventivo municipal, ello sin perjuicio del procedimiento de armonización a que hace referencia el apartado 3 del artículo 170 de la LOUA¹⁹⁰ o el que, en su caso, prevea la legislación sectorial aplicable.

1.2.2. Proyecto de Actuación

Sobre la base de que la ejecución de las AAO conlleva, en la mayoría de ocasiones, la implantación de usos que van a precisar desarrollo urbanístico, el instrumento que contempla la LOTA a tal fin, es el Proyecto de Actuación, instrumento que contendrá las determinaciones relativas a la planificación y ejecución para la realización efectiva de la actuación¹⁹¹.

¹⁹⁰. El artículo 170.3 de la LOUA, establece que “Se exceptúan igualmente de la regla prevista en el apartado 1 (regla que contiene con carácter general que los actos promovidos por una Administración Pública o sus entidades adscritas o dependientes, distinta de la municipal, están sujetos a licencia urbanística) los actos promovidos por una Administración Pública en los que concurra un excepcional o urgente interés público. La Administración promotora del proyecto técnico deberá, para legitimar la misma, acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes, comunique a aquella la conformidad o disconformidad del mismo con el instrumento de planeamiento de aplicación.

Cuando estos actos sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía o entidades adscritas o dependientes de la misma, en caso de comunicación de la disconformidad, las actuaciones deberán ser remitidas a la Consejería competente en materia de urbanismo para que, tras los informes correspondientes y junto con su propuesta, las eleve al Consejo de Gobierno que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto. El acuerdo que estime dicha procedencia, que posibilitará su inmediata ejecución, deberá ordenar la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de planeamiento”.

¹⁹¹. El Proyecto de Actuación deberá contemplar los siguientes aspectos:

- Justificación de la ubicación concreta de la actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente.
- Asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto.
- Prever la distinción entre espacios de dominio público y otros espacios de titularidad público privada.

Corresponde su aprobación al Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la consejería competente en razón de la actuación. Su aprobación precisará audiencia de las Administraciones afectadas por plazo no inferior a dos meses y en todo caso, tendrá tal consideración el ayuntamiento o ayuntamientos en cuyo término municipal tenga lugar la implantación del AAO. Además, deberá ser sometido a información pública por plazo no inferior a un mes y se requerirán los informes y dictámenes de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados y que resulten ser legalmente preceptivos.

El Proyecto de Actuación contendrá las determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva. En todo caso, el Proyecto de Actuación habrá de justificar la concreta ubicación de la actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente, así como asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto. El Proyecto de Actuación podrá prever la distinción entre espacios de dominio público y otros espacios de titularidad pública o privada. Además, se prevé que puede considerarse Proyecto de Actuación cualquier documento previsto, con análogo alcance, en la legislación sectorial aplicable a la actuación de que se trate.

Todos los instrumentos y documentos que precisen el desarrollo y completa ejecución del Proyecto de Actuación, así como el proyecto de urbanización, corresponderá su aprobación a la consejería que ostente las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Las determinaciones del Proyecto de Actuación aprobado, vinculan directamente al planeamiento del municipio afectado, si bien, referidas al ámbito que acoja el AAO de que se trate. A modo de ejemplo, uno de los últimos Proyectos de Actuación en Andalucía, el Área Logística de Níjar¹⁹², se estructura conforme al siguiente contenido:

¹⁹² Acuerdo de 24 de mayo de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Actuación del Área Logística de Níjar (Almería) y se declara de Interés Autonómico (BOJA núm. 131, de 11/07/2016).

- **Tomo I: Memoria y Anejos:**
 - **Documento 1: Memoria y Anejos:**
 - Memoria.
 - Anejo I: Estudio de paisaje.
 - Anejo II: Estudio de tráfico.
 - **Documento 2: Planos:**
 - Planos de información.
 - Planos de ordenación.
- **Tomo II: Estudio de Impacto Ambiental:**
 - **Documento 3: Estudio de Impacto Ambiental:**
 - Estudio de Impacto Ambiental.
 - Apéndice I: Planos temáticos.
 - Apéndice II: Consultas.
 - Anexo 1: Estudio acústico preoperacional.
 - Anexo 2: Estudio de inmisión de contaminantes.

Por último, de interés resulta la previsión contenida en el artículo 39.5 de la LOTA, conforme a la cual para el desarrollo de las actuaciones podrán celebrarse convenios de colaboración con el municipio o municipios afectados, en los que podrán concertarse los términos de la actuación y su ejecución.

1.2.3. Plan Especial

Aprobado el Proyecto de Actuación para el AAO, corresponde a la figura del Plan Especial su desarrollo y definición conforme establece el artículo 14.1.a) de la LOUA “Los Planes Especiales pueden ser municipales o supramunicipales y tener por objeto las siguientes finalidades [...] establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen de suelo no urbanizable”.

Con carácter general, el Plan Especial tiene por objeto desarrollar el PGOU, si bien en determinados casos, concretamente en el supuesto contemplado en el artículo 14.1.a) de la LOUA, o cuando se formulen con la finalidad de conservar, proteger y mejorar el medio urbano y, con carácter especial, el patrimonio portador o expresivo de valores urbanís-

ticos, arquitectónicos, históricos o culturales (artículo 14.1.b) de la LOUA), conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular, los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del hábitat rural diseminado (artículo 14.1.e) de la LOUA) o conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales (artículo 14.1.f) de la LOUA), podrán formularse incluso en ausencia de PGOU o planes de ordenación del territorio, con la limitación, para el supuesto de la letra f), de no poder afectar a las condiciones de uso y aprovechamiento.

En determinados casos, el Plan Especial puede formularse en desarrollo directo del instrumento de planificación territorial que lo legitime. Así lo establece el propio artículo 14.2.c) de la LOUA, que además de en los supuestos en que éste se formule para la implantación de Actuaciones de Interés Público en terrenos clasificados como suelo no urbanizable y en los casos contemplados en sus apartados e) y f) del artículo 14.1 de la LOUA, también lo prevé para establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo (artículo 14.1.g) de la LOUA).

En síntesis, la función del Plan Especial es desarrollar y complementar las determinaciones ya establecidas y aprobadas en el Proyecto de Actuación del AAO, pudiendo modificar las pertenecientes a su ordenación pormenorizada potestativa pero, a sensu contrario, sin poder alterar o modificar las correspondientes a la ordenación estructural o pormenorizada preceptiva.

El Plan Especial tendrá el contenido necesario y adecuado a su objeto, debiendo redactarse con el mismo grado de desarrollo, tanto en lo relativo a documentación como determinaciones, que el Proyecto de Actuación que complementa y desarrolla. De manera particular, el artículo 14.4 de la LOUA, dispone que para el caso de que la finalidad del Plan Especial sea la de establecer infraestructuras, servicios básicos, dotaciones o equipamientos generales, o habilitar Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, deberá valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales.

Como novedad, la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA, introduce entre otras determinaciones un nuevo apartado 3 en su artículo 19, prescripción concordante con la dispuesta en el artículo 22.4 del TRLSRU/2015, y que establece la necesidad de que los instrumentos de planeamiento incluyan un resumen ejecutivo que contenga los objetivos y finalidades del propio instrumento y de las determinaciones del plan, comprensible para la ciudadanía y que facilite su participación en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los mismos. Este “resumen ejecutivo”, habrá de contener, en todo caso, la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de situación, y alcance de dicha alteración, así como, en su caso, la delimitación de

los ámbitos en los que se suspenda la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

2. IMPULSO A LA IMPLANTACIÓN DE LAS AAO EN ANDALUCÍA

Aunque por cuestiones temporales, no es posible realizar una valoración de la efectividad real de la implantación de estas áreas en la consecución de los objetivos propuestos, puesto que por el momento ninguna de las AAO previstas está en pleno y efectivo funcionamiento y, por tanto, no existen datos que permitan comprobar la oportunidad de estas estrategias, el presente epígrafe se centra en los avances que en el desarrollo de estas áreas se vienen realizando en algunos ámbitos.

De entrada tres razones pueden explicar la falta de desarrollo efectivo y puesta en marcha de esta figura: la complicada situación económica atravesada en la última década, la dificultad de los planeamientos urbanísticos para proceder a su innovación y el hecho de tratarse de una figura novedosa. Una de las cuestiones que ha constituido un factor determinante en la falta de desarrollo efectivo de estos ámbitos ha sido la complicada situación económica acaecida en los últimos años que ha ralentizado incluso paralizado alguno de los proyectos que se encontraban en marcha. A lo anterior se une, en determinados casos, como se analizará en los siguientes apartados, los procesos judiciales que han tenido lugar. Tampoco ha resultado ajena la dificultad que en la actualidad presenta la innovación del planeamiento urbanístico para los municipios¹⁹³, justificado en la multitud de trámites e informes¹⁹⁴ que lo conforman y que ralentizan la revisión de los PGOU en general y, con éstos y en particular, la inclusión de las AAO en dichos municipios.

¹⁹³. Cuestión que no es novedosa y que se remonta décadas atrás, a la propia organización establecida por el texto constitucional. Como señalaba GARCÍA DE ENTERRÍA esto no es sino la consecuencia de “Una actividad tan vivaz como el urbanismo contemporáneo y tan exigente en sus directivas y normaciones ha producido, por fuerza, un enorme impacto en el esquema administrativo tradicional, de modo que en ella sigue estando, y así continuará por mucho tiempo, uno de los campos de experiencias más dinámicos en los temas centrales del Derecho organizativo y estructural de la Administración [...] cada una de las organizaciones que en nuestro Derecho tiene responsabilidades urbanísticas, el sistema de tensiones –y normalmente opciones- que subyacen a todo el problema de la organización del urbanismo. Esas tensiones podemos articularlas, como vamos a ver, alrededor de seis pares dialéctico de conceptos: función pública versus función privada; competencia municipal versus competencia estatal (o regional); competencias exclusivas versus competencias compartidas; órgano colegiado all-embracing versus órgano monocrático sectorializado; organizaciones generales versus organizaciones específicas ad hoc o por operación; gestión burocrática versus gestión participada y democrática”. En GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1978): “Los principios de la organización del urbanismo”. *Revista de Administración Pública*, N° 87, págs. 301-336 (pág. 302).

¹⁹⁴. Vid. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2016): “Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad”. *Revista electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)*, N° 29, págs.1-43.

El planificador autonómico optó por un sistema que, en gran medida y en la mayoría de ocasiones, deja en manos del planeamiento municipal la ejecución y puesta en marcha de las AAO mediante mecanismos propiamente urbanísticos. Sin embargo, la dificultad de dar cumplimiento a la innovación del planeamiento ha supuesto una traba real para la efectiva puesta en marcha de esta figura que ha conllevado la imposibilidad de su ejecución por la dificultad de dar cumplimiento al trámite previo y preceptivo, su incorporación al planeamiento municipal. A priori, también se entiende ha tenido una importancia fundamental el carácter novedoso de esta figura, sin duda una decidida apuesta autonómica, pero que como tal requiere un tiempo para su entendimiento y consolidación en el panorama autonómico y que a mayor abundamiento, ya se enfrentó desde sus comienzos a un frontal rechazo, lo que sin duda ha complicado este necesario trance temporal.

Para ello y sin ánimo de ser exhaustivos dada la gran complejidad que entraña conocer cada uno de los trámites que desde las distintas Administraciones locales se hayan podido llevar a cabo, respecto de los cuales sí se puede avanzar que se trata de impulsos iniciales, tales como estudios previos o firmas de acuerdos en caso de áreas localizadas en diversos municipios, por esta razón se mencionan en este apartado las que desde un punto de vista de la Administración autonómica se han impulsado y cuentan ya con algún trámite iniciado así como, a modo de ejemplo, el impulso dado desde alguna Administración local. A tal efecto, se consideran en los siguientes apartados de este epígrafe, entre otros, los siguientes ámbitos: el Parque Empresarial del Mármol en Purchena y Urrácal (Almería), Las Aletas (Cádiz), Llano Central (Almería), La Ballabona (Almería).

2.1. Antecedentes: especial referencia al Parque de Innovación Empresarial del Mármol en Purchena y Urrácal

El Parque de Innovación Empresarial del Mármol es un espacio productivo localizado entre los términos municipales almerienses en Purchena y Urrácal con una superficie de 212,43 ha¹⁹⁵ que, sin constituir propiamente un AAO en el sentido propio de la planificación territorial subregional, supone el primer paso en Andalucía en dicho sentido. La localización de suelo para dar

¹⁹⁵. De las cuales, 141 ha pertenecen al término municipal de Purchena y 71,43 ha al término municipal de Urrácal.

respuestas a las necesidades existentes en un sector de actividad estratégico en la comarca del Alanzora, el sector de la piedra natural, favoreciendo el desarrollo de la comarca mediante la creación de un espacio que sirva de soporte a las actividades empresariales existentes y ayude en el desarrollo de nuevos proyectos empresariales vinculados a dicha actividad.

Con el desarrollo del Parque de Innovación Empresarial del Mármol, comienza el debate jurídico relativo a la posible invasión de competencias municipales por parte de la Administración autonómica, debate lógico por la novedad del mismo en el momento temporal en que surge.

Esta actuación se prevé en la primera fase del Programa de Suelos Productivos de Andalucía, PROSPA¹⁹⁶, que tiene su fundamento en los objetivos tendentes a la necesidad de desarrollar un programa de suelo para actividades productivas y la mejora de suelo industrial y tecnológico previstos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, y en el Plan Andaluz de Desarrollo Industrial, PADI¹⁹⁷. De esta forma, la tramitación se realiza de forma conjunta sobre la base de un convenio suscrito entre la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, en la actualidad Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y la Consejería de Innovación¹⁹⁸ a través de sus empresas instrumentales, la Empresa Pública del Suelo, EPSA¹⁹⁹, y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, IDEA.

¹⁹⁶. Aprobado por Acuerdo de 1 de julio de 2008, del Consejo de Gobierno de Andalucía, por el que se aprueba la primera fase del Programa de Suelos Productivos de Andalucía (BOJA núm. 140, de 15/07/2008). El PROSPA recoge un conjunto de quince actuaciones de interés estratégico a nivel regional tanto por su dimensión como por su cualificación, con un impulso público para su gestión y apoyo financiero para su ejecución y desarrollo inmediato. Las actuaciones previstas en el PROSPA se centran en **Parques Científicos-Tecnológicos**: ampliación del Parque Científico Tecnológico de Almería (PITA); ampliación del Parque Científico Tecnológico de Jerez de la Frontera; ampliación del Parque Científico Tecnológico de Ciencias de la Salud (Granada); Parque Empresarial Campus Científico Tecnológico de Linares; Parque Científico Tecnológico de Huelva (Aljaraque); ampliación del Parque Científico Tecnológico de Andalucía en Málaga (PTA). **Parques de Innovación Empresarial**: Parque de Innovación Empresarial del Mármol (Urrácal y Purchena); Parque de Innovación Empresarial de Motril; Parque de Innovación Empresarial Agrópolis (Los Palacios y Villafranca); Parque de Innovación Empresarial de Sanlúcar la Mayor. **Parques Empresariales**: Parque Empresarial de la Bahía de Cádiz (1.ª fase); Parque Empresarial de La Janda Interior (Medina Sidonia); Parque Empresarial de La Rinconada (Córdoba); Parque Empresarial de Isla Cristina; Parque Empresarial de Alcaudete.

¹⁹⁷. Decreto 10/2008, de 22 de enero, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Desarrollo Industrial, PADI 2008-2013 (BOJA núm. 64, de 02/04/2008). Al que dará continuidad la Estrategia Industrial de Andalucía 2020, aprobada por Acuerdo de 19 de julio de 2016, del Consejo de Gobierno (BOJA núm. 142, de 26/07/2016).

¹⁹⁸. Conforme al organigrama establecido por el Decreto 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y de reestructuración de Consejerías, las competencias se encuentran residenciadas en la actualidad en la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio y en la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, respectivamente.

¹⁹⁹. En la actualidad, Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, AVRA.

Como se adelantaba, el Parque de Innovación Empresarial del Mármol, pese a tratarse de una actuación conjunta de dos consejerías, persigue el objetivo propio de las AAO: localización de suelo para implantación de actividades productivas de carácter supramunicipal, por lo que sirve como ejemplo de la relevancia que presentan estas áreas y la extensión del modelo por éstas propuesto a otros ámbitos, no estrictamente de planificación territorial.

El Parque de Innovación Empresarial del Mármol, se encuentra en fase de tramitación²⁰⁰, tras haber obtenido la aprobación de su Proyecto de Actuación y en consecuencia la Declaración de Interés Autonómico, en la actualidad se encuentra pendiente de la aprobación definitiva del Plan Parcial^{201/202} de dicho ámbito. Restan por tanto trámites como el proyecto de urbanización y el proyecto de reparcelación, así como los proyectos relativos a infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas, espacios libres, junto a los estudios y proyectos complementarios que conforme avance el desarrollo del proyecto resulten necesarios. Así, aunque son dos pasos importantes los que ya se han dado en el avance de la tramitación de esta actuación, aún quedan pendientes otras tantas para que el Parque de Innovación Empresarial del Mármol sea una realidad.

²⁰⁰. Los trámites que hasta el momento han tenido lugar, publicados en el BOJA, han sido:

- Resolución de 29 de enero de 2007, de la Delegación Provincial de Almería, por el que se somete a información pública el Anteproyecto de Actuación para la Declaración de Interés Autonómico del “Parque de Innovación Empresarial del Mármol” sito entre los municipios de Purchena y Urrácal (Almería), y su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (Consejería de Obras Públicas y Transportes. BOJA núm. 37, de 20/02/2007).
- Acuerdo de 13 de noviembre de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Actuación del Parque de Innovación Empresarial del Mármol en Purchena y Urrácal (Almería), declarándolo de interés autonómico (BOJA núm. 16, de 23/01/2008).
- Acuerdo de 1 de julio de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la primera fase del Programa de Suelos Productivos de Andalucía (PROSPA), (BOJA núm. 140, de 15/07/2008).
- Orden de 13 de marzo de 2009, por la que se acuerda la formulación del Plan Parcial del Parque de Innovación Empresarial del Mármol en los términos municipales de Purchena y Urrácal (Almería), (BOJA núm. 58, de 25/03/2009).
- Anuncio de 8 de octubre de 2009, de la Dirección General de Urbanismo, de apertura del período de información pública del Plan Parcial de Ordenación del Parque de Innovación Empresarial del Mármol, en los términos municipales de Purchena y Urrácal (Almería), (BOJA núm. 211, de 28/10/2009).

²⁰¹. El Plan Parcial de Ordenación, conforme a su regulación en el artículo 13 de la LOUA, tiene por objeto la ordenación detallada del área delimitada por el Proyecto de Actuación.

²⁰². La aprobación definitiva corresponde a la persona titular de la consejería competente, tras la cual, el plan se inscribirá en el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento (RIU) y será publicado en el boletín oficial.

2.2. Un supuesto de ejecución de AAO autonómica: Las Aletas

La determinación como “zona de especial reserva para la localización de actividades”, ZERPLA, del ámbito de “Las Aletas-Río San Pedro” se contempló por el POTS de la Bahía de Cádiz, con la consideración de Grado I e interés autonómico²⁰³, en consecuencia, a partir de la entrada en vigor de dicho instrumento, el 9 de octubre de 2004, se inician múltiples trámites, no carentes de problemas, con la finalidad de la ejecución de dicha área. En la actualidad, aún se encuentra en tramitación, si bien es cierto que la particularidad de este ámbito localizado parcialmente en dominio público marítimo terrestre y la presencia de múltiples procesos judiciales han ralentizado su puesta en práctica.

2.2.1. Objeto y evolución

El Parque Científico Tecnológico Logístico Medioambiental de la Bahía de Cádiz, es un proyecto cuyo objeto es el desarrollo de las actividades económicas del ámbito de la Bahía de Cádiz, zona especialmente compleja por las elevadas tasas de desempleo que tradicionalmente ha presentado, aprovechando su situación estratégica en el área metropolitana de la Bahía de Cádiz y las excelentes comunicaciones viarias, portuarias, ferroviarias y aéreas de su ubicación. La superficie del área es de 527 ha, que se distribuyen entre espacios libres, sistemas generales, viarios y zonas verdes (287,75 ha) y parque de actividad (239,25 ha). La actuación contempla la división en cuatro áreas funcionales²⁰⁴: Área Funcional Logística Intermodal (158,90 ha); Área Funcional Empresarial, Servicios, Dotaciones y Equipamientos (136,05 ha); Área Funcional Parque Científico-Tecnológico (112,05 ha); Área Funcional Medioambiental (120 ha).

²⁰³. Según regula con carácter de norma el artículo 53 de la Normativa del mencionado POTS de la Bahía de Cádiz.

²⁰⁴. Según datos extraídos de la página web www.consorcioaletas.es.

Los hitos más relevantes en la tramitación²⁰⁵ de esta área, han sido:

²⁰⁵. Trámites efectuados hasta el momento, publicados en BOE y BOJA, en la ejecución del “Parque Las Aletas”:

- Orden de 10 de diciembre de 2004, por la que se acuerda la formulación del Plan Especial para la delimitación del área de reserva de terrenos en la Zona de Las Aletas en Puerto Real para su incorporación al Patrimonio Autonomo del Suelo (BOJA núm. 245, de 17/12/2004).
- Resolución de 22 de marzo de 2005, de la Delegación Provincial de Cádiz, sobre la aprobación inicial del Plan Especial de Delimitación de Terrenos en la Zona de Las Aletas de la Bahía de Cádiz para su incorporación al Patrimonio Público del Suelo (BOJA núm. 68, de 08/04/2005).
- Resolución de 21 de octubre de 2005, por la que se dispone la publicación de la Orden que se cita por la que se acuerda la aprobación definitiva del Plan Especial para la delimitación del Área de reserva de terrenos en la Zona de Las Aletas en Puerto Real para su incorporación al Patrimonio Autonomo del Suelo (BOJA núm. 214, de 03/11/2005).
- Resolución de 26 de abril de 2006, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se abre el período de información pública del expediente de expropiación forzosa por el procedimiento de tasación conjunta de la reserva de terrenos delimitada por el Plan Especial de 13 de octubre de 2005 en la Zona de Las Aletas en Puerto Real, para su incorporación al Patrimonio Autonomo de Suelo (BOJA núm. 87, de 10/05/2006).
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, por el que se acuerda la reserva de 287 hectáreas del ámbito como suelo de dominio público marítimo terrestre. Además, la superficie restante, 240 hectáreas, se distribuyen en 120 hectáreas de suelos patrimoniales de la Junta de Andalucía y 120 hectáreas de dominio público marítimo terrestre no afectadas por la reserva.
- Resolución de 3 de mayo de 2007, de la Subsecretaría, por la que se publica el convenio entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del consorcio de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz, Consorcio Aletas (BOE núm. 117, de 16/05/2007).
- Resolución de 9 de mayo de 2007, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del Consorcio de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, Consorcio Aletas (BOJA núm. 96, de 16/05/2007).
- Orden de 23 de julio de 2007, por la que se acuerda la formulación del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (BOJA núm. 146, de 25/07/2007).
- Resolución de 3 de agosto de 2007, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se acuerda la apertura del período de información pública del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real, y su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (BOJA núm. 159, de 13/08/2007).
- Resolución de 2 de octubre de 2007, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se acuerda la ampliación del período de información pública del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real, y su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (BOJA núm. 201, de 11/10/2007).
- Orden de 28 de enero de 2008, por la que se dispone la publicación de la de 25 de enero de 2008, por la que se acuerda la aprobación definitiva del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (BOJA núm. 35, de 19/02/2008).
- Resolución de 9 de julio de 2008, de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial, por la que se acuerda la apertura de un nuevo período de información pública del Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (BOJA núm. 143, de 18/07/2008).
- Acuerdo de 11 de noviembre de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (Cádiz), y se declara de interés autonómico (BOJA núm. 241, de 04/12/2008).
- Resolución de 11 de marzo de 2010, de la Delegación Provincial de Cádiz, por la que se dispone la publicación de la Resolución de la Sección de Urbanismo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de 22 de diciembre de 2009, por la que se aprueba definitivamente el documento de cumplimiento de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Puerto Real (Cádiz) y su adaptación a la LOUA, y se ordena la publicación del contenido de sus Normas Urbanísticas (BOJA núm. 70, de 13/04/2010). La disposición adicional tercera de dicho documento incorpora al Plan General de Ordenación Urbana de Puerto Real, el régimen del suelo de Las Aletas, conforme a lo previsto por la Comunidad Autónoma.
- Resolución de 26 de febrero de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015, por el que se declara una reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en “Las Aletas” Puerto Real (Cádiz), (BOE núm. 83, de 07/04/2015).
- Orden de 7 de mayo de 2015, de iniciativa para la tramitación del Proyecto de Actuación de interés autonómico para el desarrollo de un Área Logística en el ámbito de Las Aletas (Bahía de Cádiz) (BOJA núm. 89, de 12/05/2015).

- Aprobación del Plan Especial para la delimitación del área de reserva de terrenos en la zona de Las Aletas en Puerto Real para su incorporación al Patrimonio Autónomo del Suelo (octubre de 2005).
- Constitución del “Consortio Aletas” como instrumento para articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía, a fin de ejercer de forma coordinada las competencias que les corresponden para la promoción, ejecución, desarrollo y gestión del “Parque Las Aletas” (30 de abril de 2007). Posteriormente, en agosto de 2008, se amplió con la incorporación de la Diputación Provincial de Cádiz y el Ayuntamiento de Puerto Real.
- Aprobación definitiva del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas” (enero de 2008).
- Aprobación del Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas” y Declaración de Interés Autónomo (noviembre de 2008).
- Declaración de una zona de reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en “Las Aletas”, Puerto Real (Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015).
- Iniciativa para la tramitación del Proyecto de Actuación de Interés Autónomo para el desarrollo de un área logística en el ámbito de Las Aletas, Bahía de Cádiz (Orden de 7 de mayo de 2015 de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía).
- Nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015, declarado por Sentencia del Tribunal Supremo, en lo sucesivo, STS, de 31 de marzo de 2017 (núm. rec. 819/2015).

2.2.2. Principales pronunciamientos judiciales surgidos en torno a Las Aletas

El procedimiento de tramitación para la puesta en marcha del área de Las Aletas, se ha visto interrumpido por diferentes procedimientos judiciales, cuyas Sentencias han devenido en modificaciones respecto al proyecto inicial previsto con la finalidad de dar cumplimiento a las determinaciones establecidas. Han sido diversos los pronunciamientos judiciales que han afectado de manera sustancial a las iniciales previsiones de esta área, en un principio y por cuestiones competenciales, provenientes del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en adelante TSJ de Andalucía, y posteriormente, más reciente en el tiempo, mediante

diferentes recursos formulados frente a los mismos que han originados sendas Sentencias del Tribunal Supremo, para sucesivas menciones SSTs.

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, ya que en la mayoría de los casos los demandantes son propietarios de parte del suelo expropiado por su afección al área de Las Aletas, lo que dará lugar a que posteriormente sea invalidado el Plan Especial para la delimitación del área de reserva de terrenos, se señalan aquellas con mayor repercusión en el devenir de este ámbito. Destacando, además, que tras una década de procesos judiciales en torno a este ámbito, de manera reciente, en marzo de 2017, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, en lo sucesivo TS, declarando la nulidad de la reserva de dominio público acordada por el Consejo de Ministros en 2015, lo que sin duda complica aún más la puesta en marcha definitiva de esta área.

Sin embargo, los múltiples conflictos judiciales presentes en el área de Las Aletas, y pese a su particularidad, merecen ser analizados y valorados, en la medida en que dan buena cuenta del parecer de nuestros órganos jurisdiccionales.

2.2.2.1. Plan Especial para la delimitación del área de reserva de terrenos de la zona de Las Aletas: inicio de las controversias

En primer lugar, los primeros recursos planteados se dirigen frente a la **Resolución de 22 de marzo de 2005, de la Delegación Provincial de Cádiz de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por la que se acuerda la aprobación inicial**, posteriormente elevada a definitiva el 13 de octubre de 2005, del **Plan Especial de Delimitación del Área de Reserva de Terrenos en la zona de Las Aletas (Puerto Real)**.

Así, en la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, de fecha 26 de febrero de 2008, núm. rec. 766/2005 (Ponente Ilmo. Sr. Antonio Moreno Andrade)²⁰⁶, el reproche jurídico se sustenta en el artículo 73 de la LOUA que regula el establecimiento de reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo y se cuestiona que el Plan Especial de Delimitación, aun siendo consecuencia del POTS de la Bahía de Cádiz, es un instrumento que viene a delimitar que no a clasificar suelos, suelos que abarcan tanto terrenos de titularidad privada como elementos del dominio público.

En su FD. Tercero, la Sentencia indica que el mecanismo intervencionista que el precepto establece presenta un riguroso sistema que afecta sumamente al derecho

²⁰⁶ ECLI:ES:TSJAND:2008:344

de propiedad, cuyo sentido social hace declinar el derecho de los particulares aunque no en términos absolutos ni injustificados, ante lo cual resalta que ante estos instrumentos habilitantes de reserva de terrenos debe procederse con indudable cautela. Enfatiza la resolución en las consecuencias de la aprobación de estos instrumentos, indicando que van mucho más allá de la simple delimitación, como lo prueba la habilitación que contienen, que conforme al propio precepto, se dice que el establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con dicha finalidad comporta, de una parte, la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa y de otra, la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto previstos en la ley en favor de la Administración que proceda.

Todo lo anterior, señala la Sala, requiere que la justificación de la decisión administrativa requiera de una sólida fundamentación que acredite inequívocamente que es el bien común el que justifica la actuación. Analizada la Memoria del Plan de Delimitación, entiende la Sentencia, en su F.D. Cuarto, que el mismo no contiene la necesaria justificación que sería exigible por su afección sobre terrenos de titularidad privada y concluye que "... esta justificación no puede aceptarse que se asiente en esa mayor parte de la titularidad pública predominante pues un solo metro de titularidad privada afectada justifica la necesidad de motivación suficiente...". Y añade que para llenar la justificación que no contiene el Plan Especial se remite al POTS de la Bahía de Cádiz, indicando que no es aceptable ya que lo que hace este último instrumento es posibilitar el Plan Especial pero no fundamentarlo.

La Sentencia que falla estimando las pretensiones del demandante, propietario de una de las fincas afectadas por el ámbito del Plan Especial, concluye señalando que "... es incuestionable que no puede a esos fines dotarse a la administración de las prerrogativas que el art. 76 de la LOUA le otorga, con la abierta posibilidad de incidir sobre las propiedades privadas a través de instrumentos tan rigurosos como una privilegiada y excepcional forma de expropiación de forma inapelable. Por ello, la Sala entiende injustificado el Plan, que debe merecer su anulación".

Sobre esta misma cuestión, se pronuncian las SSTSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, de fecha 12 de diciembre de 2008, núm. rec. 970/2005²⁰⁷ y de 12 de diciembre de 2008, núm. rec. 1040/2005²⁰⁸ (Ponente Ilmo. Sr. Ángel Salas Gallego), que en ambos casos fallan anulando las resoluciones administrativas.

²⁰⁷. ECLI:ES:TSJAND:2008:11711

²⁰⁸. ECLI:ES:TSJAND:2008:10518

Especial mención requiere, no obstante, que estas Sentencias, y conforme destacan literalmente, determinaron que por la Junta de Andalucía, con posterioridad al dictado de la primera de las recaídas en el asunto (núm. rec. 766/2005, de fecha 26 de febrero de 2008), se presentara en los dos recursos que pendían de resolución un escrito fechado en 4 de junio de 2008 que merece la siguiente consideración en las dos Sentencias dictadas en dichos procedimientos. Así, literalmente, el F.D. Tercero, señala:

“Parece pretender la Consejería demandada que las actuaciones que con posterioridad se han llevado a cabo y que cita en su escrito fechado en 4 de Junio del presente año, sirven de justificación, de motivación, al Plan combatido, pero ello resulta inaceptable, porque la Sala enjuicia el Plan abstracción hecha de cualquier otra actuación y porque, además, no se justifica tampoco en qué medida un convenio con la Administración del Estado para la constitución de un consorcio de actividades tan variadas como las logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios, una declaración por Ley de un proyecto como de interés autonómico o la aprobación de un Plan Especial de interés supramunicipal, inciden en el interés social que ha de presidir actuaciones como la examinada...”.

Con posterioridad a las indicadas, son numerosos los recursos contencioso-administrativos que se plantean con idéntico objeto, dando lugar a diferentes Sentencias. Destacar que, en algunos de estos pronunciamientos judiciales, la Administración autonómica opta por allanarse a las pretensiones de los demandantes. De esta forma, se cita entre otras, en las STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, de fecha 2 de abril de 2009, núm. rec. 164/2008 (Ponente Ilmo. Sr. José Ángel Vázquez García)²⁰⁹ y la de fecha 18 de mayo de 2009, núm. rec. 699/2007 (Ponente Ilmo. Sr. Juan María Jiménez Jiménez)²¹⁰.

Pues bien, estos primeros pronunciamientos judiciales dictados en primera instancia por el TSJ de Andalucía, fueron todos ellos objeto de sendos recursos de casación ante el TS resueltos en el año 2012.

En el primero de las pronunciamientos, la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5^a, de fecha 7 de marzo de 2012, núm. rec. 1830/2008 (Ponente Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate)²¹¹, se resuelve el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado frente a la STSJ de Andalucía de fecha 26 de febrero de 2008, a la que se ha hecho referencia en líneas anteriores. El único motivo de casación alegado por el Abogado del Estado, como destaca en su

²⁰⁹. ECLI:ES:TSJAND:2009:4781

²¹⁰. ECLI:ES:TSJAND:2009:6341

²¹¹. ECLI:ES:TS:2012:2793

ED. Tercero, se sustenta por la recurrente en que la Sentencia recurrida confunde los términos ya que cuando achaca a la Orden impugnada que carece de justificación, en realidad se refiere a que está falta de motivación, alegando que frente a la motivación que es un requisito formal de los actos administrativos, la justificación aparece como un requisito sustantivo o material, del que depende su legalidad de fondo pero no su regularidad formal.

Sin embargo, para el Alto Tribunal, la Sala sentenciadora no ha incurrido en la confusión que se le atribuye, y señala en el propio ED. Tercero, que:

“... el Plan de Delimitación aprobado, que viene a constituir desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, carece de justificación porque dicho Plan de Delimitación sobrepasa las previsiones del aludido Plan de Ordenación de Territorio de la Bahía de Cádiz, de manera que, si bien éste posibilita la aprobación de un Plan de Delimitación, no le sirve de fundamento, ya que cuando aquél prevé un centro de transportes de mercancías que aproveche las infraestructuras viarias, ferroviarias y portuarias; un parque empresarial que combine la promoción de suelo con destino productivo con el apoyo a la formación de nuevas empresas y actividades y finalmente un parque comercial recreativo, no concreta el carácter de esas nuevas empresas ni sus actividades o cuál sea el contenido del parque recreativo, indefinición que no autoriza a la Administración a delimitar suelo con las consecuencias previstas en los artículos 73.2 y 76 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, entre ellas la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa...”.

Y concluye indicando que no tiene lugar la confusión alegada, entre la motivación como requisito formal y la justificación como requisito sustantivo, sino que viene a afirmar que no concurre el último, insistiendo en que la Sentencia del Tribunal a quo llega incluso a afirmar que entiende injustificado el Plan, lo que en palabras del TS “... la Sala de instancia no ha infringido lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, porque todos sus razonamientos para anular el Plan de Delimitación impugnado van encaminados a demostrar que carece de justificación, en contra del parecer del Abogado del Estado, por lo que el único motivo de casación, que éste alega, no debe prosperar...”.

Consecuencia de esta Sentencia, es el razonamiento de las dos posteriores: la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de fecha 13 de marzo de 2012, núm. rec. 776/2009 (Ponente Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate)²¹², que resuelve el recurso de casación planteado frente a la STSJ de Andalucía, Sede

²¹² ECLI:ES:TS:2012:2808

Sevilla, de fecha 12 de diciembre de 2008 (núm. rec. 1040/2005) y la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de fecha 28 de mayo de 2012, núm. rec. 738/2009 (Ponente Excmo. Sr. Mariano de Oro-Pulido López)²¹³, que resuelve el recurso de casación planteado frente a la STSJ de Andalucía, Sede Sevilla, de fecha 12 de diciembre de 2008 (núm. rec. 970/2005) que, coincidiendo en sus F.D. Primero, párrafo tercero, y F.D. Segundo, párrafo segundo, respectivamente, señalan la firmeza de la Sentencia que anula la Orden de 13 de octubre de 2005, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba el Plan Especial para la delimitación del área de reserva de Las Aletas, con la consecuencia jurídica de haber quedado eliminada del ordenamiento jurídico y la consecuente pérdida de objeto de los recursos de casación planteados, sin entrar al fondo de la controversia planteada.

2.2.2.2. Declaración de zona de reserva en dominio público marítimo-terrestre y constitución del Consorcio Aletas: nuevas controversias

La segunda cuestión que da lugar al planteamiento de diversos recursos en sede judicial es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, por el que se declara zona de reserva una superficie 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo-terrestre situada dentro de las 527 hectáreas que integran el área de Las Aletas, término municipal de Puerto Real, así como el Convenio suscrito con fecha 30 de abril de 2007²¹⁴ entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del consorcio de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz, Consorcio Aletas.

Precisamente, éste es el objeto del recurso interpuesto por WWF-ADENA y que da lugar al pronunciamiento judicial en STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de fecha 19 de octubre de 2009, núm. rec. 446/2007 (Ponente Excmo. Sr. Eduardo Calvo Rojas)²¹⁵.

Por la demandante, se aducen tres argumentos de impugnación:

1. La Administración del Estado no es completamente libre para declarar una reserva del dominio público marítimo terrestre. Este primer punto se desdobra en los siguientes apartados: la declaración de reserva contraviene lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas²¹⁶, en adelante Ley de Costas; la declaración de reserva no asegura la integridad y adecuada

²¹³. ECLI:ES:TS:2012:3607

²¹⁴. Publicado en el BOE núm. 117, de 16/05/2007.

²¹⁵. ECLI:ES:TS:2009:6335

conservación del demanio marítimo terrestre y tampoco regula la utilización racional del mismo con respecto al paisaje y al medio ambiente (artículo 2.a) y 2.c) de la Ley de Costas); la declaración de reserva no garantiza el uso público del dominio público marítimo terrestre y no existen razones de interés público debidamente justificadas para impedir tal uso (artículo 2.b) de la Ley de Costas).

2. La ubicación de las actividades e instalaciones de la reserva vulnera lo dispuesto en el artículo 47 en relación con el artículo 32 de la Ley de Costas, pues según dichos preceptos únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo terrestre para aquellas actividades e instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Por lo demás, la declaración de reserva es ilegal toda vez que: a) su finalidad escapa del ámbito de competencias del Estado; b) no se establece un plazo de duración; c) se aparta de los fines que establece la Ley de Costas para toda actuación sobre el dominio público marítimo terrestre.
3. Ausencia de la evaluación ambiental estratégica, con infracción de lo dispuesto en los artículos 3.2.b) y 7.3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La meritada Sentencia anula el Acuerdo impugnado, dictado por el Consejo de Ministros, en el que se declaró como zona de reserva una superficie de 287 hectáreas (para sucesivas menciones ha), de suelo de dominio público marítimo-terrestre situada dentro de las 527 ha que integran el área de las Aletas, en Cádiz. El TS declara que la declaración de reserva demanial es contraria a lo previsto en los artículos 47 y 32 de la Ley de Costas, pues en virtud de los mismos, únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. En el caso de autos, el Alto Tribunal señala que aunque no se pone en duda de que el objetivo perseguido de estimular el relanzamiento económico del área de la Bahía de Cádiz, sea legítimo y merecedor de respaldo, la controvertida declaración de reserva, hubiera requerido para que ser ajustada a derecho, una debida justificación de que las actividades e instalaciones allí contempladas debían asentarse en terrenos de dominio público porque, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación. Aclarando además que, atendiendo el tenor de la norma es considerablemente restrictivo: **no basta con que resulte propicia o ventajosa la ubicación de las actividades o instalaciones en ámbito del demanio, sino que además es imprescindible la justificación de que éstas, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación.**

²¹⁶. BOE núm. 181, de 29/07/1988.

A mayor abundamiento, la Sentencia, en su F.D. Noveno, indica literalmente que:

“Si atendemos al enunciado de usos permitidos que se hace en el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado -logístico, tecnológico, industria no contaminante de última generación, empresarial y de servicios a empresas, científico en función de apoyo a los anteriores- parece claro que no se trata de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. En el informe que emitió el Abogado General del Estado... se ofrecen varios ejemplos de actividades o instalaciones cuya ubicación natural, acaso la única posible, es en terrenos de dominio público (se citan allí empresas de construcción naval, actividades de manipulación o transformación de pescado, instalaciones de producción de energía eléctrica que aproveche la fuerza motriz de las mareas, actividades de estudio o investigación oceanográficas y del medio ambiente marítimo-terrestre, etc.). Pero, sin necesidad de examinar aquí la singularidad de cada una de esas actividades, bastará con señalar que se trata de meros ejemplos incluidos en un informe, no existiendo en el acuerdo del Consejo de Ministros ninguna indicación de que sean sólo empresas e instalaciones de esa índole las que podrán ubicarse en el ámbito de la reserva. Muy por el contrario, el enunciado de usos contenido en el acuerdo del Consejo de Ministros, precisamente por su amplitud y generalidad, deja abierta la posibilidad de que en la extensa superficie de terreno que abarca la reserva (286 Hectáreas) se ubiquen empresas y actividades de muy diversa clase y en nada similares a las que el mencionado informe cita como ejemplo”.

Pero además, ni siquiera los factores que expresamente se indican en el informe técnico que acompaña al referido acuerdo, y que sustentan la consideración del ámbito como la única localización posible dentro del ámbito de la Bahía de Cádiz, “... es físicamente la única bolsa de suelo vacante con dimensiones y localización susceptibles de acoger el proyecto; está situada fuera de las extensas e importantes afecciones de protección ambiental existentes; y, en fin, es el único lugar del área urbana de la Bahía funcionalmente capaz de desarrollar una gestión completamente integrada de los diferentes modos de transporte y poder cumplir plenamente las funciones logísticas que forman parte sustancial del proyecto”, resultan, al entender del TS, suficientes, para quien “el mencionado documento técnico sin el respaldo de un estudio de posibles alternativas como el que habría sido inexcusable en el caso de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (según la redacción dada a dichos preceptos por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente)”.

En su fallo, el Alto Tribunal estima el recurso planteado y resalta un doble pronunciamiento a los efectos que ocupan: queda anulado y sin efecto el referido

Acuerdo del Consejo de Ministros en cuanto se refiere a la declaración de la zona de reserva demanial y queda asimismo anulada la estipulación tercera del convenio suscrito con fecha 30 de abril de 2007 entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía, en cuanto dicha estipulación incluye en su ámbito territorial, junto a otros terrenos, las "... 287 hectáreas de suelos de dominio público marítimo terrestre afectos a la reserva acordada por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 27 de abril de 2007".

2.2.2.3. Aprobación del Proyecto de Actuación y Declaración de Interés Autonómico: continúan las controversias

Otra de las cuestiones que ha originado múltiples procesos en vía jurisdiccional es el Acuerdo de 11 de noviembre de 2008, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz "Las Aletas" y se declara de interés autonómico.

Es la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, Sección Segunda, de fecha 18 de enero de 2013, núm. rec. 120/2009, la que viene a declarar nulo el referido Proyecto de Actuación por, según literalmente señala la meritada resolución judicial, "haber quedado sin objeto el Proyecto". La Sentencia, con un pormenorizado e interesante relato de los antecedentes habidos en el ámbito y los diversos pronunciamientos judiciales que le preceden, recuerda en su F.D. Cuarto, con remisión a las Sentencias ya aludidas del TS de fecha 13 de marzo y 28 de mayo de 2012, que el Plan Especial para la delimitación del área de reserva de terrenos de Las Aletas ha quedado eliminado del ordenamiento jurídico de la comunidad de Andalucía, y continúa indicando en su F.D. Quinto, que:

"La incidencia de tales sentencias sobre el presente asunto es evidente [...] no es ya que el recurso carezca de objeto, es que el que carece de objeto es el propio Proyecto de Actuación "que se acompaña como anexo al presente acuerdo" (publicación del Anexo que realmente tuvo lugar a través de una corrección de errores posteriores) Examinado el citado anexo podemos comprobar que el mismo lo que hace es trasladar con el carácter de Proyecto de Actuación la ordenación urbanística contenida en el Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz Las Aletas, por cierto recientemente anulado por esta misma Sala y Sección en dos sentencias (autos 300 y 302/08) de 9 y 16 de Noviembre de 2012. Así, en efecto, en el

BOJA de 9 de Enero de 2009 se corrige el error de no incorporar el anexo en la publicación del acuerdo del Consejo de Gobierno (verificada en el BOJA de 4 de Diciembre de 2008), Anexo que textualmente dice: “Anexo”: “Normativa Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de actividades logísticas, empresariales, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz, Las Aletas”: “Capítulo 7. Normativa urbanística 7.1. Título primero. Disposiciones de carácter general...”.

Insistiendo la Sala, en el reproche jurídico de haber incorporado como anexo al Proyecto de Actuación el propio Plan Especial de Interés Supramunicipal, con tal grado de detalle que contiene, incluso, un plano de ordenación general y usos, donde se define la estructura del ámbito, el sistema viario, la delimitación de cuatro áreas funcionales y de los parques de actividad o zonas en las que se van a desarrollar los usos y actividades específicas, las actividades y usos admisibles en cada área funcional, la localización de las dotaciones, equipamientos y espacios libres o la estructura de canales de drenaje existentes a coordinar con la red de espacios libres. A mayor abundamiento, señala la Sala sentenciadora, que incluye un cuadro detallado de las superficies resultantes de la ordenación del suelo, superficies que llega incluso a transcribir.

Y concluye, en su F.D. Sexto, estableciendo que “... hemos de declarar que el citado Proyecto de Actuación ha perdido su objeto dada la incidencia de las sentencias [...] pues si los instrumentos anteriores que le servían de premisa fueron anulados por sentencias firmes, mal puede subsistir un Proyecto de Actuación que forzosamente ha de partir de la conformidad a derecho de sus antecedentes, lo que [...] no se produce” y continúa matizando “... siendo firme la anulación del Plan por el que se procedía a la delimitación de la reserva de terrenos y teniendo en cuenta, además, que de las 527 has que constituían el ámbito territorial o superficie sobre la que se habían desarrollar las actividades a que se refiere el Proyecto de Actuación, 287 has fueron suprimidas de la delimitación a raíz de la STS de 19 de octubre de 2009, creemos que la solución no puede ser otra que [...] el Proyecto de Actuación combatido ha quedado reducido a la nada...”.

La aprobación del referido Proyecto de Actuación y sus efectos sobre los terrenos incluidos en el ámbito, origina diversos recursos en primera instancia ante el TSJ de Andalucía, que se resuelven en idénticos términos, estimando las pretensiones de los demandantes, en gran parte propietarios de suelo afectados por la actuación, cuyo suplico era la anulación de la resolución por la que se acuerda aprobar definitivamente la relación de bienes y derechos afectados por la urgente ocupación en el expediente de expropiación forzosa para la ejecución del Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”.

Por todas²¹⁷, la STSJ de Andalucía, Sede Sevilla, Sección 4ª, de fecha 6 de septiembre de 2013, núm. rec. 42/2010 (Ponente Ilmo. Sr. Guillermo Sanchís Fernández-Mensaque)²¹⁸ que, con estimación del recurso formulado, anula la resolución recurrida, y afirma en su F.D. Cuarto, con referencia a la analizada STSJ de Andalucía de 18 de enero de 2013, por el que se anula el Proyecto de Actuación de Las Aletas, que anulado aquél y destacada la anulación previa del Plan Especial, “... de todo ello concluye que, anulado el Plan especial que le sirve de premisa y eliminada la mayor parte de la superficie, el Proyecto de Actuación ha quedado en nada, ha perdido su objeto puesto que ya no hay nada que ordenar, por lo que, con estimación del recurso, anula el proyecto de actuación en ejecución del cual se dicta el que aquí nos ocupa, a fin de obtener los suelos precisos para la actuación”.

Y frente a los argumentos de la defensa de la demandada, Junta de Andalucía, que aduce la no firmeza de la Sentencia por la interposición frente a la misma de recurso de casación y la continuidad de los efectos del Proyecto de Actuación, la Sala, en su F.D. Sexto, determina la infracción del principio de jerarquía normativa ya que el artículo 39 de la LOTA exige como determinación implícita que exista un ámbito a ordenar en el que, física y jurídicamente, se puedan establecer los usos y dotaciones proyectados, concluyendo que sin ese territorio ordenable, se infringe el referido precepto, lo que determina la nulidad del instrumento por ir contra dicha determinación legal y anulando el acto de aplicación.

2.2.2.4. Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, Las Aletas: persisten las controversias

Otra de las cuestiones que mayores debates procesales ha originado y que recientemente ha sido objeto de pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo, es la aprobación de la Orden de 28 de enero de 2008, por la que se disponía la publicación de la de 25 de enero de 2008, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por la que se acuerda la aprobación definitiva del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (Cádiz).

²¹⁷. En casi idénticos términos se pronuncia la STSJ de Andalucía, Sede Sevilla, Sección 4ª, de fecha 8 de julio de 2013, núm. rec. 43/2010, Ponente Ilmo. Sr. José Ángel Vázquez García (ECLI:ES:TSJAND:2013:134289) o la STSJ de Andalucía, Sede Sevilla, Sección 4ª, de fecha 19 de noviembre de 2013, núm. rec. 34/2010, Ponente Ilmo. Sr. José Ángel Vázquez García (ECLI:ES:TSJAND:2013:15126).

²¹⁸. ECLI:ES:TSJAND:2013:13725

Los diversos recursos planteados originan diversas Sentencias por parte del TSJ de Andalucía, en instancia, cuyos pronunciamientos comienzan a producirse entre los años 2012 y 2013. Por todas, la STSJ de Andalucía, Sede Sevilla, Sección 2ª, de fecha 9 de noviembre de 2012, núm. rec. 300/2008 (Ponente Ilmo. Sr. Ángel Salas Gallego)^{219/220}.

En esta Sentencia, cuyo fallo estima el recurso planteado en los términos que más adelante se indicarán, merece especial mención la previa exposición cronológica de los antecedentes que se pormenorizan en su F.D. Segundo y que por su interés y claridad expositiva se transcribe:

“El adecuado planteamiento del estudio de la cuestión sometida a la consideración de la Sala y, por ende, el correcto entendimiento de la decisión que adoptamos exige la previa exposición cronológica de algunos antecedentes. De entre ellos -lo destacamos ya- cobrará singular relevancia la referencia a determinados recursos contencioso administrativos y a las decisiones jurisdiccionales que se han ido adoptando estos años atrás en torno al proyecto Aletas, aceptemos en un principio llamarle así en un sentido amplio como en ese sentido amplio -cual si se tratara de una actuación global e indiferenciada- entendemos que, en muchas ocasiones, se alude al mismo por las partes en este proceso e incluso por el Legislador autonómico.

A. Una de las zonas de especial reserva (ZERPLA) que se previeron en el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (aprobado en 27 de Julio de 2004 y publicado en BOJA de 8 de Octubre de 2004) fue la de Aletas-Río San Pedro y concretamente, por lo que hace a la zona Aletas, se indicaba en el POT que se destinará de forma mayoritaria a la localización de actividades productivas que, complementariamente, contarán con las dotaciones y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades antes citadas. De acuerdo con las demandas actuales se recomiendan los siguientes tipos de instalaciones:

Actividades ligadas al transporte y a la transferencia de mercancías entre los modos portuario, ferroviario y carretera.

Área productiva bajo la forma de Parque Empresarial. Instalación que combine la promoción de suelo con destino productivo, con el apoyo a la formación de nuevas empresas y la atracción de empresas y actividades exteriores a la Bahía.

²¹⁹. ECLI:ES:TSJAND:2012:18285

²²⁰. En similares términos la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, Sección Segunda, de fecha 16 de noviembre de 2012, núm. rec. 302/2008 o la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, Sección Segunda, de fecha 18 de enero de 2013.

Área productiva para la ubicación de actividades inadecuadas en el interior de las áreas urbanas.

Parque Comercial Recreativo. Instalaciones con la finalidad de combinar actividades comerciales, lúdicas y de ocio.

B. Consecuencia de ello fue que en 10 de Diciembre de 2004 se dictó Orden de formulación del Plan Especial para la Delimitación del Área de Reserva de Terrenos en la Zona de Las Aletas, en Puerto Real, cuya aprobación definitiva tuvo lugar por medio de Orden de 13 de Octubre de 2005, de la Consejería demandada. Devino, pues, a raíz de ello aplicable el art 73.2 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que dispone que la delimitación del área determina la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio del correspondiente expediente expropiatorio, lo cual posibilita la obtención de los terrenos y derechos necesarios para su ejecución por vía expropiatoria mediante el levantamiento de las correspondientes actas de pago y ocupación. Así, por Resolución de 30 de Enero de 2007 (BOJA de 27 de Febrero de 2007) de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se aprobó el expediente de expropiación forzosa por el procedimiento de tasación conjunta, para su incorporación al Patrimonio Autónomo de Suelo. En dicho expediente, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía intervino, en calidad de beneficiaria de la expropiación, como titular del Patrimonio Autónomo de Suelo de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. En su virtud, todos los terrenos incluidos en el ámbito del Área de Reserva de Terrenos en la Zona de Las Aletas que no constituían dominio público marítimo terrestre, conforme al deslinde DL 73/4 CA del tramo Marismas de Puerto Real, Río San Pedro y Guadalete, aprobado por Orden Ministerial de 12 de febrero de 1971, fueron adquiridos y se inscribieron en el Registro de la Propiedad y agrupados en dos fincas registrales a favor de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía.

C. Paralelamente, en 27 de Abril de 2007 se adoptó por el Consejo de Ministros acuerdo por el que se declaró Zona de Reserva una superficie de 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo-terrestre, situada dentro de las 527 hectáreas integrantes del área de Las Aletas y el 30 de Abril de 2007 se suscribió un Convenio entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del Consorcio de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz (Consortio Aletas). Conforme a la resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia por la que se da publicidad al Convenio referido, el objeto del mismo es la creación de un marco de colaboración entre la Administración General

del Estado y la Junta de Andalucía donde se definan los elementos de decisión estratégica, organizativos y financieros para el desarrollo en el área de Las Aletas de una actuación integral que combine actividades de carácter Logístico, Empresarial, Industrial, Tecnológico, Ambiental, Científico y de Servicios, especificando que el ámbito territorial de la actuación integral a desarrollar será la totalidad de las 527 hectáreas que integran el área de Las Aletas, comprendidas en el triángulo formado por la línea de ferrocarril que discurre paralela a la antigua N IV (hoy CA 32), la A 4 (variante de los Puertos) y la autopista AP 4. Este ámbito está compuesto por unas 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo terrestre afectos a la reserva acordada por el Consejo de Ministros de fecha 27 de Abril de 2007, por unas 120 hectáreas de suelos patrimoniales de la Junta de Andalucía y por unas 120 hectáreas de dominio público marítimo terrestre no afectadas por la reserva y asumiéndose como compromiso que por la Junta de Andalucía, como Administración Urbanística actuante, se impulsará la tramitación de los instrumentos urbanísticos que resulten necesarios para el desarrollo de la actuación objeto del presente convenio. Contra ambas -acuerdo del Consejo de Ministros y Convenio- se interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo, registrado bajo el número 446/07, en el que recayó sentencia de fecha 19 de Octubre de 2009, estimatoria del recurso, y a cuyos efectos sobre el presente recurso después aludiremos.

D. Coetáneamente con tales actuaciones, contra esa aprobación definitiva del Plan Especial para la Delimitación del Área de Reserva de Terrenos a la que nos hemos referido en AB, se tramitaron ante esta Sala y Sección tres recursos contencioso administrativos, registrados bajo los números 766, 970 y 1040/05, en los que recayeron sendas sentencias estimatorias de los mismos y anulatorias del citado Plan Especial en fechas 26 de Febrero y 12 y 12 de Diciembre de 2008, respectivamente, sentencias contra las que la Administración del Estado (en los tres casos) y la Consejería demandada (en los dos últimos) interpusieron recursos de casación, ninguno de los cuales ha prosperado finalmente, si bien será más tarde cuando aludamos a la incidencia de todas esas sentencias sobre el presente recurso.

E. Dos meses antes de la primera de nuestras sentencias a que acabamos de referirnos, la de 26 de Febrero de 2008, se promulgó la Ley autonómica 21/07, de 18 de Diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía. El objeto de esta Ley, conforme a su art 1.1, es la regulación del régimen jurídico de los puertos que son competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que comprende la planificación, utilización y gestión del dominio público portuario, la prestación de servicios en dichos puertos, las tasas exigibles, así como el régimen sancionador y las medidas de policía portuaria. Parece lógico que, de acuerdo con ese objeto, no se aluda absolutamente para nada en el texto

de la Ley a las Aletas. No obstante, se incorporó como Disposición Adicional Quinta la siguiente: Declaración de Interés Autonómico del proyecto ALETAS. Se declara de Interés Autonómico el proyecto de desarrollo de actividades logísticas, empresariales, industriales tecnológicas y científicas (ALETAS) en la reserva de terrenos delimitada en la zona de Las Aletas, de la Bahía de Cádiz, y tendrá la consideración de sistema general de interés supramunicipal.

F. Esta breve exposición cronológica de distintos antecedentes jurídicos da paso al que es el objeto del presente recurso, la aprobación definitiva en 25 de Enero de 2008 por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz Las Aletas, ello en consonancia con el compromiso adquirido en el Convenio de 30 de Abril de 2007 de impulsar la tramitación de los instrumentos urbanísticos necesarios para el desarrollo de la actuación integral de Las Aletas y dada su condición de Administración urbanística actuante”.

La Sentencia vuelve a hacer un recorrido por los diversos pronunciamientos judiciales habidos tanto en instancia por parte del TSJ de Andalucía como en vía de recurso ante el TS y sobre la base mencionada, en su propio FD. Quinto, reitera la firmeza de la Sentencia que anula el Plan Especial para la delimitación del área y en consecuencia, nuevamente, en la eliminación del ordenamiento jurídico autonómico. Insistiendo a continuación, en su FD. Sexto, en que no es que el recurso carezca de objeto, es que el que carece de objeto es el Plan Especial, señalando que “El Plan Especial combatido ha quedado reducido a la nada porque en tales circunstancias no hay nada que ordenar urbanísticamente. Sus previsiones son ahora absolutamente inviables, irreales, ya no cabe hablar de estructura del ámbito del PE...” para concluir que si los instrumentos anteriores que servían de premisa al Plan Especial han sido anulados por Sentencias firmes, mal puede subsistir un Plan Especial que forzosamente ha de partir de la conformidad a derecho de sus antecedentes, lo que no tiene lugar, y falla en dicho sentido estimatorio de las pretensiones de los demandantes.

Esta Sentencia es con posterioridad recurrida en casación por la Junta de Andalucía ante el Tribunal Supremo²²¹, dando lugar a la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de fecha 23 de septiembre de 2015, dictada en el núm. rec. 593/2013 (Ponente Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchis)²²².

²²¹. Al igual que la Sentencia de fecha 16 de noviembre del TSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, dictada en el núm. rec. 302/2008, y a la que se hacía alusión con anterioridad. Recurrida en casación, ha dado lugar a la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de fecha 20 de mayo de 2015, dictada en el núm. rec. 591/2013, Ponente Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchis (ECLI:ES:TS:2015:2286).

²²². ECLI:ES:TS:2015:4016

El recurso de casación articulado frente a la Sentencia de 9 de noviembre de 2012, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, Sede Sevilla, recaída en el núm. rec. 300/2008, planteado por la Junta de Andalucía, se sustenta en un único motivo, el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la Sentencia y, en concreto, por infracción del artículo 218 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en lo sucesivo LEC, en relación con la necesaria motivación y congruencia de la Sentencia, así como el artículo 24 de la Constitución. El motivo se subdivide en tres puntos diferenciados: el defecto invalidante de la motivación de la Sentencia con contravención del artículo 218.2 de la LEC; incongruencia interna o por error en el fallo de la Sentencia; quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por falta de resolución de todos los puntos litigiosos objeto de debate.

Pues bien, con los anteriores antecedentes, el TS rechaza los submotivos primero y tercero objeto del recurso, si bien sí entiende procedente atender al segundo submotivo aducido, lo que conlleva la estimación del recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía. Centrándonos por su interés en el submotivo estimado, relativo a la “incongruencia interna que aqueja al fallo de la sentencia, toda vez que en él se contienen pronunciamientos claramente contradictorios entre sí”, el TS comparte dicho extremo con la recurrente indicando en su F.D. Sexto, párrafo segundo, que “... el fondo de la queja sí es adecuado y correcto, pues debemos compartir la opinión reflejada en el motivo casacional de que **se da una confusión, que parece tener un origen meramente terminológico, entre la pérdida de objeto del recurso, de un lado; y la pérdida de objeto del Plan Especial, que es cosa no sólo distinta, sino antagónica**”.

Y continúa precisando, en estrictos términos jurídicos, que:

“La pérdida o carencia de objeto del recurso judicial sucede cuando la relación jurídico-procesal, válidamente constituida en todos sus elementos objetivos, subjetivos y temporales, se ve alterada por el acaecimiento de un hecho sobrevenido que afecta a su objeto, esto es, al acto, disposición o actuación objeto del recurso o a la pretensión que frente a tal actividad se ejercita. Aun no tipificada legalmente entre las causas de inadmisibilidad en la LJCA, opera de un modo semejante a éstas -si bien por razón de sucesos no originarios, sino ocurridos en el curso del proceso-, puesto que hacen inviable el enjuiciamiento del recurso. Cabe resaltar, ante todo, esta idea de que la pérdida de objeto del recurso es una causa que afecta al proceso, que queda así sin decidirse en cuanto a lo que fundamentalmente debe dirimirse en él: si el acto o disposición que se impugna es o no conforme con el ordenamiento jurídico”.

Para aclarar a continuación, el “error” achacable a la Sentencia de instancia “en cambio, la pérdida de objeto del acto -aquí, del Plan Especial- parece emplearse

en la sentencia como expresión equivalente a pérdida de sentido, de razón de ser, de presupuesto fáctico o de cobertura normativa. La repetición de un pasaje de la sentencia evidencia el sentido que admite esa noción: "... El Plan Especial combatido ha quedado reducido a la nada porque en tales circunstancias nada hay que se pueda ordenar urbanísticamente. Sus previsiones son ahora absolutamente inviables, irreales, ya no cabe hablar de estructura del ámbito del PE..."[...]” y clarifica la sustancial diferencia entre pérdida de objeto del recurso y pérdida de objeto del Plan Especial, en el que se centraba el debate de la controversia, destacando que "... ambos conceptos -el de pérdida de objeto del recurso y el de esa misma pérdida de objeto referida al Plan Especial- son inconciliables entre sí, pues si en el primer caso la carencia de objeto procesal por hecho sobrevenido deja impreguido el asunto, esto es, actúa como si se tratase de una causa de inadmisibilidad, el segundo concepto, por el contrario, comporta que se ha entrado a analizar la adecuación a Derecho del Plan Especial y se ha encontrado que incumple la Ley, lo que sólo puede apreciarse como resultado del ejercicio pleno de la función judicial, que desemboca en uno de los posibles fallos previstos en el artículo 68.1.b) LJCA, es decir, la estimación del recurso -que es, cabalmente, la determinación que contiene la sentencia en su parte dispositiva-”.

Y con respecto a la alegada incongruencia interna por la demandante, el TS, entiende que “De ahí que quepa localizar en la sentencia a quo la incongruencia interna que se reprocha, pues el fallo contiene, al unísono, dos declaraciones antitéticas entre sí que, además, son vinculadas causalmente en la fórmula explicativa empleada al respecto, pues en la parte dispositiva se estima el recurso contencioso administrativo -si bien omite la declaración de nulidad que dicha estimación lleva consigo, conforme al artículo 70.2 de la propia LJCA -, añadiendo, tras la anterior mención: "... al haber quedado dicho Plan y, por ende, este recurso, sin objeto" [...]", razón por la que señala que “Ahora bien, para neutralizar el efecto adverso del quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por razón de la incongruencia interna advertida en el fallo, no resulta preciso examinar el fondo del asunto de instancia, en los términos del artículo 95.2.c) y d) de la LJCA conforme al cual "... la Sala resolverá lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate”, puesto que, a nuestro entender, el restablecimiento del derecho de la Junta de Andalucía a una sentencia congruente queda satisfecho con la sola eliminación, en el fallo, de la concreta locución adverbial entrecomillada en el anterior párrafo, en que cabe situar la presencia del defecto procesal, pues una vez suprimida tal expresión, queda reparada la falta y restaurado en debida forma el orden procesal. A tal respecto, a diferencia de lo que sostiene la Administración, la incongruencia interna o por error que apreciamos queda constreñida a tal expresión perturbadora, a lo que debe añadirse que es conforme a Derecho, en lo demás, el fallo estimatorio y la fundamentación

jurídica que conduce a su adopción -con el complemento aclaratorio de que la estimación del recurso comporta la anulación del Plan Especial impugnado y que dicha nulidad lo es de pleno derecho, dada la naturaleza de disposición general que cabe predicar de dicho instrumento de planificación-”.

Y precisamente sobre la base del referido motivo, el fallo del recurso es estimatorio de las pretensiones formuladas por la Junta de Andalucía, declarando por un lado, la estimación del recurso interpuesto por la Junta de Andalucía frente a la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, Sede de Sevilla, de 9 de noviembre de 2012, en el núm. rec. 300/2008, que casa y anula y, por otro, suprimir del fallo de la Sentencia de instancia, como medida de reparación de la incongruencia interna padecida, el inciso final “al haber quedado dicho Plan y, por ende, este recurso, sin objeto”, manteniendo la parte dispositiva en todo lo demás.

Consecuencia de la misma, es la posterior Resolución de 17 de diciembre de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone el cumplimiento en sus propios términos de las Sentencias de 20 de mayo de 2015 y 23 de septiembre de 2015, dictadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS, en el recurso de casación núm. 591/2013 y 593/2013, respetivamente²²³, por la que se acuerda la publicación de las mismas.

2.2.2.5. Últimos pronunciamientos y nueva encrucijada

Sin embargo, estos procesos judiciales no paralizan la tramitación del Parque Empresarial Las Aletas que, desde un punto de vista de la tramitación urbanística, ha seguido su curso. En el mes de julio de 2015, tras la publicación de la nueva reserva demanial de los terrenos de dominio público situados en el ámbito, el Consorcio Aletas anuncia el relanzamiento del proyecto y el inicio de los trabajos de los órganos competentes de la Junta de Andalucía para poder aprobar un nuevo planeamiento urbanístico en la zona, imprescindible para avanzar en la ejecución del proyecto²²⁴, a lo que antecedió en el tiempo la publicación en el BOJA con fecha 12 de mayo de 2015 de la Orden de 7 de mayo de 2015, de iniciativa para la tramitación del Proyecto de Actuación de interés autonómico para el desarrollo de un área logística en el ámbito de Las Aletas (Bahía de Cádiz)²²⁵.

²²³ BOJA núm. 246, de 22/12/2015.

²²⁴ Noticia de fecha 24/07/2015 publicada en la página web del Consorcio Aletas (<http://www.consorcioaletas.es/>).

²²⁵ BOJA núm. 89, de 12/05/2015.

Precisamente, la STS de 19 de octubre de 2009, analizada con anterioridad, resultó especialmente relevante en relación con la ulterior tramitación del ámbito. Desde dicho pronunciamiento judicial en el año 2009, se llevaron a cabo diversos trámites que finalmente dieron lugar, en febrero del año 2015, a la aprobación de la declaración de una reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre en Las Aletas, acordada por el Consejo de Ministros, en su reunión de 13 de febrero de 2015, a efectos de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 24 en relación con el artículo 14 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente²²⁶.

El acuerdo, publicado en el BOE en abril de 2015²²⁷, se sustenta en seis cuestiones²²⁸, entre las que destaca la polémica declaración de zona de reserva que se fija en una superficie de 166 ha de dominio público marítimo terrestre, DPMT, frente a las iniciales 287 ha previstas, situadas dentro de las 527 ha que integran el área de Las Aletas, la limitación temporal de la reserva a un período de 75 años, la justificación de la localización en DPMT como única alternativa posible para la implantación reforzado con la incorporación de un estudio comparativo con otras alternativas (cumplimentando con ello el reproche que ya hacía el TS en su Sentencia de 19 de octubre de 2009) o la previsión de la reversión de los terrenos a su condición actual al término del período de reserva.

²²⁶. Derogada por la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE núm. 296, de 11/12/2013) que vino a unificar en una sola norma dos disposiciones: la propia Ley 9/2006 y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

²²⁷. Resolución de 26 de febrero de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015, por el que se declara una reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en "Las Aletas" Puerto Real (Cádiz). (BOE núm. 83, de 07/04/2015).

²²⁸. El Consejo de Ministros en su reunión del día 13 de febrero de 2015, en relación con la declaración de una reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en "Las Aletas", acuerda:

"Primero. Con los efectos previstos en el artículo 47 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de protección, utilización y policía de costas, se declara zona de reserva, de acuerdo con la delimitación física que figura como anexo I al presente acuerdo, una superficie de 166 hectáreas de dominio público marítimo terrestre situadas dentro de las 527 hectáreas que integran el área de Las Aletas, comprendidas en el triángulo formado por la línea de ferrocarril que discurre paralela a la antigua N-IV hoy (CA-32), la A-4 (variante de los puertos) y la autopista AP-4, localizadas en el término municipal de Puerto Real (Cádiz).

Segundo. La reserva se constituye para el ejercicio por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de sus competencias en materia de fomento, con la finalidad de integrar a estos efectos los terrenos reservados en un área de actividades económicas, cuyos usos se describen en el anexo II al presente acuerdo. Las áreas donde se ubican los terrenos objeto de la reserva, dentro del ámbito de actividad productiva son:

- Zona de actividades logísticas portuarias y de intercambio modal (ZAL).
- Área de logística especializada.

El resto de las superficies incluidas en el ámbito de actividad productiva (así como otras superficies comprendidas en las dos áreas mencionadas) se ubican fuera del dominio público marítimo terrestre. El ámbito de actividad no productiva (área medioambiental) se localiza en el dominio público marítimo terrestre que no es objeto de reserva.

Pues bien, de manera muy reciente, la STS de 31 de marzo de 2017, Sala de lo Contencioso Administrativo, núm. rec. 819/2015 (Ponente Excmo. Sr. César Tolosa Tribiño)²²⁹ acaba de resolver el recurso planteado por WWF ADENA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015, por el que se declara una reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en “Las Aletas”, estimándolo y declarando su nulidad por ser contrario al ordenamiento jurídico, según pronunciamiento recogido en su fallo.

Como argumentos de la recurrente, se sostiene que la declaración de la reserva pone en peligro la integridad del dominio público marítimo terrestre y es contraria a derecho por tres motivos que recoge la propia Sentencia en su F.D. Tercero: los usos susceptibles de ser implantados en los terrenos objeto de la reserva no constituyen una actividad que por su naturaleza haga necesaria la ocupación del dominio público, dado que se trata de actividades relacionadas con el tratamiento, manejo y almacenamiento de mercancías de productos; el espacio de dominio público afectado por la declaración de reserva, es una marisma, emplazamientos de los que la Ley de Costas advierte que se encuentran entre los casos más lamentables de degradación física a pesar de ser un importante núcleo generador de vida en el medio marino y en consecuencia, señala, no se entiende que se autorice un uso

Tercero. La declaración de la reserva se efectúa por un periodo de 75 años.

Cuarto. Una vez suscrita el acta y el plano de reserva a que se refiere el artículo 102.7 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 11 de octubre por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de acuerdo con las previsiones establecidas en la estipulación séptima del Convenio de 30 de abril de 2007 entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del Consorcio de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz. Consorcio Aletas, se aportará al Consorcio los derechos para la explotación de los suelos objeto de declaración de reserva en el presente acuerdo, asumiendo el Consorcio las obligaciones que correspondan a la Administración General del Estado derivadas de la declaración de reserva.

Quinto. El Consorcio Aletas determinará los mecanismos financieros adecuados para asegurar, con cargo a los ingresos que obtenga por la puesta a disposición de terceros de los terrenos equipados de la reserva, la financiación de la reversibilidad de los terrenos una vez quede extinguida la reserva, que comprenderá, al menos, las siguientes actuaciones:

- Demolición de la urbanización.
- Demolición de los edificios.
- Transporte a un gestor de residuos de los materiales resultantes de las demoliciones.
- Retirada de material de relleno para recuperar las cotas actuales y un sustrato parecido al original.
- Actuaciones de recuperación ambiental, revegetación, acondicionamiento morfológico y mejora del régimen hidrológico.

Sexto. Por el Consorcio se garantizará durante la ejecución del plan y la operación del Área de Actividades Económicas, la cumplimentación de las prescripciones, orientaciones y, en general, del contenido de la «Memoria ambiental de la evaluación ambiental estratégica para la declaración de una reserva demanial en el área de actividades económicas de Las Aletas (Puerto Real; Cádiz)», formulada el 30 de octubre de 2014, por el Secretario de Estado de Medio Ambiente y la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, así como las condiciones establecidas en el informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 14 de enero de 2015”.

²²⁹ ECLI:ES:TS:2017:1185

privativo que difícilmente garantiza la conservación del medio y que difícilmente tendrá posibilidades de recuperación, invocando la aplicación del principio de cautela establecido por la jurisprudencia del TJUE; finalmente, y de entenderse que la naturaleza de las actividades a realizar en el dominio público, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación, y que son conciliables con el interés público de conservación de la marisma, esgrime la recurrente que no se ha acreditado que el volumen de mercancías que maneja el puerto justifique el número de hectáreas a destinarse como zona de actividades logísticas portuarias y de intercambio modal (ZAL), ni el período por el cual se efectúa la reserva (75 años).

Frente a éstos, se alza la demandada, alegando que: frente al reproche de que se trata de actividades que permiten otra ubicación fuera del dominio público marítimo terrestre, esto es precisamente lo que ha justificado el expediente administrativo, el hecho de que una parte de las actividades o instalaciones (ZAL y área de logística especializada) eran de una naturaleza determinada en cuanto vinculadas de forma indisoluble a las actividades portuarias y que, o se instalaban en el dominio público o no admitían otra ubicación y, abunda en que, precisamente otras actividades o instalaciones (área empresarial e industrial y zona mixta polivalente), aun cuando hubiera sido más ventajoso desde el punto de vista económico, instalarlas en el dominio público marítimo terrestre, sin embargo, por su naturaleza, como podían tener otra ubicación, se han proyectado fuera del mismo.

Pues bien, con dichos antecedentes de hecho, la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS con un interesante y profundo análisis, se pronuncia sobre las diversas controversias planteadas a su enjuiciamiento que giran en torno a dos cuestiones fundamentales: el incumplimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015 del presupuesto esencial para la ocupación privativa de los bienes de dominio público, por cuanto no se dan los requisitos del artículo 32.1 de la Ley de Costas, dado que no se trata de actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación y la alegada por la recurrente vulneración de los principios del artículo 2 de la Ley de Costas que vincula la actuación administrativa sobre el DPMT, en particular, el hecho de que los usos y el plazo establecidos en la reserva no aseguran la integridad y adecuada conservación del citado DPMT, en especial de las marismas afectadas.

En relación a su localización parcial en DPMT y su adecuación a la previsión del artículo 32.1 de la Ley de Costas, que dispone que únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, la STS en su F.D. Quinto, tomando como precedente su STS de 19 de octubre de 2009 por la que anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, por el que se declaraba una zona de reserva de una superficie de 287 ha de suelo de DPMT situada dentro

de las 527 ha que integran el área de las Aletas, analiza el tenor de la norma resaltando su carácter restrictivo e indicando que “... no basta con que resulte propicia o ventajosa la ubicación de las actividades e instalaciones en ámbito del demanio; es imprescindible la justificación de que éstas, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”. A la vez que recuerda que la cuestión no se centra en explicar que la zona es adecuada o idónea para ubicar en ella el desarrollo empresarial y logístico que se presenta, sino que lo realmente relevante, desde el punto de vista de la legalidad, es que por razón de la naturaleza de las actividades e instalaciones, sea la única ubicación posible. Cuestión que la Sala entiende no ha quedado justificada pese a reconocer que el informe técnico que sustenta el Acuerdo del Consejo de Ministros señala tres factores por los que considera que la zona es la única opción de localización viable dentro del ámbito de la Bahía gaditana: es físicamente la única bolsa de suelo vacante con dimensiones y localización susceptibles de acoger el proyecto; está situada fuera de las extensas e importantes afecciones de protección ambiental existentes; y es el único lugar del área urbana de la Bahía funcionalmente capaz de desarrollar una gestión completamente integrada de los diferentes modos de transporte y que puede cumplir plenamente las funciones logísticas que forman parte sustancial del proyecto.

Sin embargo, la Sentencia recuerda que “... el mero enunciado de esos factores a que alude el documento técnico, sin ninguna aportación de datos, análisis o valoraciones comparativas que lo respalden, resulta claramente insuficiente para servir de sustento a la decisión controvertida”, afirmación que apoya las principales líneas básicas de argumentos para la declaración de nulidad acordada en su citada Sentencia, y que la propia STS de 31 de marzo de 2017, recuerda y enumera en su F.D. Sexto:

“... a) La finalidad y destino de la reserva se identificaba con gran amplitud y de forma genérica. b) La reserva se constituía por tiempo indefinido. c) Se posibilitaba la realización de obras o instalaciones que desnaturalizaban de forma irreversible las características de la zona. d) Es posible acoger en la reserva fines distintos de la mera preservación, pero habrán de autorizarse siempre que no sean incompatibles con dicha preservación, de forma que se cierre toda posibilidad de retorno a la situación anterior. e) Se puede autorizar para instalaciones o actividades que no puedan tener otra ubicación, interpretación considerablemente restrictiva, no bastando que la ubicación sea adecuada o ventajosa, sino que por razón de la naturaleza de las actividades e instalaciones sea la única posible. f) La justificación de la actuación no era suficiente, haciéndose necesario un estudio de alternativas”.

La STS, tras analizar el régimen jurídico de las reservas en el ámbito del DPMT conforme a lo establecido en los artículos 47, en relación con el 32 y 48 de la Ley de Costas y su desarrollo reglamentario contenido en los artículos 101, en relación

con el 60 y 102 del Reglamento aprobado por Real Decreto 147/1989²³⁰, en su F.D. Séptimo, precisa el concepto de “actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación” remitiéndose a diversas Sentencias (STS de 17 de julio de 2003 y STS de 26 de octubre de 2005), cuestión que analiza en su F.D. Octavo y sobre el que insiste en su F.D. Noveno, señalando que:

“Se trata por tanto de actividades o instalaciones que, dada su configuración y especiales características, deben estar ubicadas en el dominio público marítimo terrestre, esto es, actividades que por su naturaleza no pueden ubicarse en otro lugar, no por razones de interés o conveniencia, sino por su vinculación con el dominio público, vinculación que exige su ocupación en el desarrollo de la citada actividad.

La ocupación del dominio público marítimo terrestre, para finalidades diferentes a las específicas fijadas por la ley, tiene carácter excepcional y su admisión debe ser sumamente restrictiva, de forma tal que debe exigirse a la Administración una cumplida, cabal y rigurosa acreditación de que se cumplen los requisitos legalmente previstos, sin que cualquier otra consideración, por muy justificada que resulte desde la perspectiva de la defensa de otros posibles intereses concurrentes, pueda servir para dar sustento a una reserva como la ahora impugnada”.

Por último, y en relación con la efectiva necesidad de su localización en relación con la actividad portuaria del ámbito, sustentado en un Informe del Tribunal de Cuentas de la UE aportado por la demandante y en el que se señala que el Puerto de Cádiz ha perdido entre 2007 y 2015, un 53% de su tráfico, la Sala concluye que la superficie proyectada es desproporcionada en relación con los tráficos reales, lo que pone en comparación con las superficies destinadas a los mismos fines en otros puertos nacionales e internacionales, que expresamente cita en su F.D. Decimotercero.

La segunda cuestión en que centra su análisis la STS versa en torno al alegato de la recurrente de que los usos y el plazos establecido para la reserva no aseguran la integridad y conservación del DPMT en general, y en particular de la marisma, sosteniendo que los fines del artículo 2 de la Ley de Costas vinculan toda actuación administrativa, debiendo ser respetados en las decisiones sobre la constitución de una reserva y reprochando que la declaración de la reserva ha sido aprobada en términos que supone la destrucción de las características de la zona de marisma

²³⁰. Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, derogado. En la actualidad, vigente el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE núm. 247, de 11/10/2014).

afectada y hacen inviable su recuperación. Por su parte, la demandada, alega que los propios estudios incorporados al expediente, reconocen la gran alteración antrópica del régimen mareal de la marisma de Las Aletas por lo que más que conservación, debe hablarse de recuperación o regeneración del espacio.

Fijado el objeto del debate en esta cuestión, en su F.D. Decimosexto, la Sentencia analiza el documento que contiene el expediente respecto a la Evaluación Ambiental Estratégica, EAE, del proyecto Las Aletas, que recoge un apartado dedicado a la “reversibilidad de las actuaciones” en el que se determinan actuaciones, a efectos de su cuantificación económica, para el desmantelamiento y “vuelta atrás” del territorio. Entre las cuestiones destinadas a la reversión establece: la demolición de la urbanización y transporte de los productos a vertedero; la demolición del edificio incluyendo losa, fachada y cubierta; la retirada, carga, transporte y deposición de residuos inertes en vertedero; la nivelación y rasanteo de tierras; la dotación y extendido de tierra vegetal; o el desmontaje, achatarramiento y gestión de bienes de equipos. Pues bien, con dichos antecedentes, la Sala entiende, y así lo expresa en el F.D. Decimoséptimo, que las previsiones para la recuperación de los terrenos a su estado anterior son genéricas e inconcretas y que no permiten concluir que de forma efectiva se asegure que una vez superado el plazo de duración de la reserva, los terrenos (marismas), puedan volver a recuperar las características propias del dominio público marítimo terrestre, lo que, además, enfatiza, se ve agravado por el propio deterioro de las condiciones físicas actuales de los terrenos, tal y como alega la demandada.

Cuestión que pone en relación con el tiempo de duración de la reserva, fijado en 75 años, lo que a juicio de la Sala viene a coincidir con el período máximo fijado para las concesiones sobre el DPMT, tras la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas²³¹ pero que, sin embargo, no se valora para la fijación del plazo la relación entre éste y las posibilidades reales de recuperación de los terrenos, concluyendo que “... el proyecto carece de serias, reales y fundadas previsiones sobre el proceso de recuperación de los terrenos una vez extinguida la reserva cuya constitución se impugna”.

En suma, el asunto del AAO Las Aletas, y pese a su particularidad por su localización parcial en terrenos de DPMT, es significativo de la complejidad que la puesta en marcha de esta figura puede tener focalizado por su concreta ubicación.

²³¹. BOE núm. 129, de 30/05/2013.

2.3. Ejemplo de incorporación municipal: PGOU de Málaga

El Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga, en adelante POTAUM, aprobado por Decreto 308/2009, de 21 de julio, establece un conjunto de AAO para contribuir a la recualificación territorial y mejora de la articulación del ámbito, distinguiendo tres tipologías: productivas, residenciales y turísticas. Del total de veintitrés AAO previstas en el ámbito del POTS (diez de contenido productivo, siete residencial y seis turístico), cuatro se localizan total o parcialmente en el término municipal de Málaga, en concreto las siguientes: AAO de contenido productivo “A-1 Ampliación del Parque Tecnológico de Andalucía”. Municipio de Málaga; AAO de contenido productivo “A-2 Zona productiva, logística y dotacional”. Municipios de Málaga y Cártama; AAO de contenido residencial “B-1 Soliva Norte-Lagar de Oliveros”. Municipio de Málaga; AAO de contenido residencial “B-2 Vega del Guadalhorce-Campanillas”. Municipio de Málaga.

Dichas previsiones son incorporadas al Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga con ocasión de su ulterior revisión aprobada definitivamente mediante Orden de 21 de enero de 2011, por la que se aprueba definitivamente la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga²³². Así, el referido Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga, en lo sucesivo PGOU Málaga 2011, en su documento A “Introducción, memorias y estudio económico-financiero”, apartado 3 “Memoria Propositiva”, título VI “Descripción del Modelo Territorial Propuesto”, recoge en el capítulo quinto “Adecuación a la planificación territorial”, apartado 5.2. “Adecuación al Plan de Ordenación del Territorio para la Aglomeración Urbana de Málaga (POTAUM)”, los referidos ámbitos, viniendo con ello a dar cumplimiento expreso a lo dispuesto en el POTAUM.

El PGOU de Málaga, tras justificar la necesidad de su adecuación a las determinaciones del POTAUM, conforme a la previsión contenida en la disposición transitoria segunda del Decreto 308/2009, de 21 de julio, relativa a la “adaptación del planeamiento urbanístico en tramitación” que dispone que “Los instrumentos de planeamiento urbanístico general de los municipios de la aglomeración urbana de Málaga, que estuvieran formulándose a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán adaptarse a las determinaciones del Plan que mediante el mismo se aprueba, con independencia del grado de tramitación que hubiera alcanzado” y a lo dispuesto en el artículo 5 de la Normativa del POTAUM al establecer que “Los planes

²³². Publicado en BOJA núm. 29, de 10/02/2011. Con posterioridad, complementado con la Orden de 28 de julio de 2011, por la que se dispone la publicación de la normativa urbanística de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga, aprobada por la Orden de 21 de enero de 2011 (BOJA núm. 170, de 30/08/2011).

urbanísticos [...] de las Administraciones [...] en la aglomeración urbana de Málaga se ajustarán al contenido del presente Plan de Ordenación del Territorio, que les vinculará en función del carácter de sus determinaciones y, en su caso, mediante los procedimientos establecidos en el Título II de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y en esta Normativa”, ajusta el documento de revisión del PGOU al contenido del POTAUM, cumplimentando con ello lo establecido en el artículo 9.A) a) de la LOUA²³³.

De esta forma, para cada una de las diferentes AAO previstas en su ámbito, el PGOU de Málaga establece las precisas concreciones para su ulterior desarrollo sustentado en las determinaciones establecidas por la planificación territorial.

2.3.1. AAO A.1. “Ampliación del Parque Tecnológico de Andalucía”

El PGOU, a partir de la delimitación indicativa que el POTAUM realiza de esta AAO y por tanto susceptible de concretarse por el planeamiento urbanístico general, ajusta su ámbito de forma que incluye un conjunto de sectores que, según señala el documento, “representan el crecimiento natural hacia el norte del Parque Tecnológico de Andalucía (PTA)”, en concreto:

- PA-CA.9. (97). Lo compone el planeamiento de desarrollo del sector de suelo urbanizable programado del PGOU-97²³⁴ (SUP-CA.10.), cuya ejecución material ya se encontraba en marcha. La superficie de suelo es de 366.216 m² y tiene una edificabilidad de 0,28 m²t/m²s.
- SUS-CA.23. Lo integra el sector de suelo urbanizable sectorizado que la revisión del PGOU determina como “Extensión del PTA”. Se sitúa al norte y este del anterior, cuenta con una superficie de 570.116 m² y una edificabilidad de 0,28 m²t/m²s.
- SUNS-CA.1. Lo conforma el área de suelo urbanizable no sectorizado denominado “Área de Oportunidad PTA”, situado al norte de los anteriores, cuenta con una superficie de suelo 482.505 m² y su edificabilidad deberá ser similar a la del PTA actual.

²³³. El indicado precepto señala que “En el marco de los fines y objetivos enumerados en el artículo 3 y, en su caso, de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística deben:

A) Optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren:

a) Su adecuada integración en la ordenación dispuesta por los Planes de Ordenación del Territorio”.

²³⁴. Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga de 1997, instrumento que es objeto de revisión por el PGOU de 2011.

En su conjunto, la superficie del suelo alcanza las 141,80 ha, superando ligeramente las inicialmente previstas por el POTAUM para esta AAO que son 140 ha, como expresamente recoge el documento.

En relación con los usos previstos, en el área se engloban todas aquellas actividades relacionadas con la investigación, desarrollo e innovación de sistemas en los que las nuevas tecnologías desempeñan un papel fundamental en la aplicación de los más diversos procesos productivos de la industria y los servicios. Por su parte, las dotaciones para equipamientos que en los sectores productivos se reservan para uso social, en este ámbito, se destinan a acoger usos universitarios y centros de formación prioritariamente.

Finalmente, el PGOU Málaga, incorpora un cuadro resumen del AAO:

Cuadro resumen del Área de Oportunidad definida por la Revisión del PGOU.

AREA DE OPORTUNIDAD A1 (Ampliación del Parque Tecnológico de Andalucía)			
	Superficie (m2s)	Techo Total (m2t)	le (m2c/m2s)
SUNS-CA.1	482.505,00	135.101,40	0,28
SUS-CA.23	568.958,00	159.308,24	0,28
PA-CA.9 (97)	359.563,00	100.677,64	0,28
TOTAL	1.411.026,00	395.087,28	0,28
OJETIVOS POTAUM	1.400.000,00	Diferencia + 0,8% menor del 10% maximo	

Fuente: Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga. Revisión 2011.

2.3.2. AAO A.2. “Plataforma Logística asociada al Puerto de Málaga”

El PGOU de Málaga, parte del reconocimiento expreso del debate abierto por la implantación de esta AAO en una zona de la ciudad donde ya existe un Centro de Transportes de Mercancías, CTM, y además está prevista su ampliación en un breve plazo de tiempo. Ante la oposición de los habitantes de la zona, la consejería competente tras un estudio pormenorizado, considera que las necesidades de instalaciones logísticas de Málaga y su entorno quedarán cubiertas mediante la referida ampliación del CTM y la puesta en marcha del proyecto de área logística de Antequera²³⁵.

²³⁵ Se ha de indicar que precisamente estas cuestiones, sustentan con posterioridad la anulación de esta AAO por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede Málaga, en Sentencia de 9 de febrero de 2015, núm. rec. 929/2009, como se hacía referencia en el capítulo 1.

Sobre las premisas anteriores, el PGOU de Málaga, concluye que esta AAO será desarrollada por el planeamiento urbanístico siguiendo las determinaciones establecidas en el POTAUM aunque sin destinar 96 ha al Centro de Transportes, tal como se establece en la Ley 5/2001, de 4 de junio, por la que se regulan las áreas de transportes de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía²³⁶.

Por su parte, atendiendo a su localización en dos términos municipales, Málaga y Cártama, el documento lo tiene expresamente en cuenta indicando que únicamente se estima la parte que corresponde al municipio de Málaga que supone 160 ha de las 200 ha que se recoge en la ficha del POTAUM.

Los ámbitos de suelos urbanizables que forman esta AAO, de conformidad con las previsiones del PGOU Málaga 2011, son:

- SUS-CA.19. Sector de “Las Moras”, situado en los límites con el término municipal de Cártama, cuenta con una superficie de 711.866 m² y una edificabilidad de 0,35 m²/m²s.
- SUS-CA.8. Denominado “Rosado Oeste”, localizado al sur de la autovía del Guadalhorce, cuenta con una superficie de 156.207 m² y su edificabilidad es de 0,35 m²/m²s.
- SUS-CA.9. “Rosado Central”, sector situado al este del anterior, cuenta con una superficie de suelo de 223.441 m² y una edificabilidad de 0,35 m²/m²s.
- SUS-CA.10. “Rosado Este”, sector situado al este del anterior, cuenta con una superficie de suelo de 279.158 m² y una edificabilidad de 0,35 m²/m²s.

Además, se incluye en esta AAO el equipamiento dotacional considerado como sistema general SGIT-CA.10. “Liria Suroeste” con una superficie de 224.577 m².

El PGOU Málaga 2011, justifica el cumplimiento en todos los sectores incluidos en el ámbito de los objetivos impuestos por el POTAUM a las AAO, en concreto señala:

- Dotaciones locales: los niveles más altos del artículo 17.1.2^a de la LOUA.

²³⁶ BOJA núm. 69, de 19/06/2001.

- Los usos productivos se orientan a la implantación de actividades empresariales, industriales y terciarias.
- Condiciones de ordenación: se integran en el sistema de espacios libres de los sectores, los cursos de los arroyos que discurren por su ámbito, además de localizarse como transición del núcleo residencial de Santa Rosalía.
- Se procurará la incorporación de las preexistencias naturales (vaguadas, cerros, arroyos, formaciones arbóreas) al sistema de espacios libres.
- La actuación deberá resolver las situaciones de inundabilidad que puedan estar provocadas por una avenida de período de retorno de 500 años del arroyo de Cantos, evitando los entubamientos, los embovedamientos y las canalizaciones duras (hormigón, escolleras...), previo informe favorable de la Administración competente a las propuestas y su repercusión en la inundabilidad de otras zonas.

Por último, el documento incorpora un cuadro resumen del AAO definida por el PGOU:

Cuadro resumen del Área de Oportunidad definida por la Revisión del PGOU.

AREA DE OPORTUNIDAD A2 (PRODUCTIVA, LOGISTICA DOTACIONAL)							
	Superficie (m2s)	Techo Total (m2t)			le (m2c/m2s)		
SUS-CA.19	711.866,00	249.153,10			0,35		
SUS-CA.8	156.207,00	54.672,45			0,35		
SUS-CA.9	223.441,00	78.204,35			0,35		
SUS-CA.10	279.158,00	97.705,30			0,35		
SGIT-CA.10	224.577,00						
TOTAL	1.595.249,00	479.735,20					
OJETIVOS POTAUM	1.600.000,00	DIFERENCIA -0,29% menor del 10% maximo					

Fuente: Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga. Revisión 2011.

2.3.3. AAO B.1. “Soliva Norte-Lagar de Oliveros”

El AAO B.1. “Soliva Norte-Lagar de Oliveros”, se incorpora al PGOU Málaga 2011 en cumplimiento de lo dispuesto en el POTAUM.

Incorporando los objetivos del POTAUM, el PGOU delimita el ámbito incluyendo dos sectores y dos sistemas generales. La superficie del área es un 10% menor a la prevista, lo que, según señala el documento, es permitido en el ajuste a la escala del PGOU de la superficie delimitada por el POTAUM, según el artículo 8 del mismo²³⁷. Dicho ajuste tiene en cuenta las condiciones topográficas de los suelos delimitados por el POTAUM junto a la hiper-ronda, para excluir de los sectores los suelos con mayores pendientes, de difícil implantación tanto para los usos residenciales como de áreas libres, y cuya delimitación incrementaría los techos edificables reales de los sectores, sin alcanzar los objetivos de densidad requeridos.

También justifica el cumplimiento por todos los sectores de los objetivos impuestos por el POTAUM al AAO, en concreto:

- Densidad mínima: 35 viviendas/ha.
- Viviendas de protección: 55 % del número de viviendas.
- Usos de actividades económicas compatibles: 15% edificabilidad total.
- Dotaciones locales: los niveles más altos del artículo 17 de la LOUA.
- Condiciones de ordenación.
- El equipamiento metropolitano que ha de delimitarse de 25 ha, Eq-11, en el ámbito es el Sistema General Hospitalario SGIT PT5, con dicha superficie.

²³⁷. El artículo 8 del POTAUM, dispone:

1. Se entiende por ajuste del Plan la delimitación precisa y justificada de las zonificaciones y trazados propuestos en las escalas cartográficas apropiadas a los instrumentos de planeamiento o de los estudios informativos y anteproyectos para su ejecución.
2. Se consideran, además, ajustes del Plan las alteraciones en el plazo de ejecución de las actuaciones propuestas en la Memoria Económica.
3. Los instrumentos de planeamiento general aplicarán las determinaciones y ajustarán los límites de las zonificaciones previstas en este Plan de acuerdo a sus escalas cartográficas. La regularización de límites no puede suponer una disminución o incremento de la superficie de la zona afectada en el municipio superior al 10% y el nuevo límite deberá estar constituido por elementos físicos o territoriales reconocibles.
4. No se considerarán modificaciones del Plan los ajustes en la delimitación de zonas, o en el trazado de las infraestructuras y demás ajustes que se efectúen como consecuencia del desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en el mismo.
5. Los ajustes del Plan se incluirán en la siguiente actualización del Plan a que se hace referencia en el artículo siguiente.
6. La aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general supondrá el ajuste del Plan.

- Los dominios públicos y sus servidumbres se excluyen de la delimitación de los sectores. Las zonas inundables no podrán ser ocupadas por la edificación, integrándose en las zonas verdes.
- Se propone un vial norte-sur, como vial estructurante de toda el área, con posibilidad de localizar una plataforma reservada de transporte público y que garantizará la conexión con la ampliación de la línea 1 del Metro.
- En la ordenación de los sectores, iniciada paralelamente al PGOU, se da prioridad a los itinerarios peatonales y a los de utilización compartida.
- Las infraestructuras a las que el POTAUM condiciona el desarrollo de esta actuación serán coetáneas con ella.

La concreción de los sectores, superficie y objetivos impuestos al ámbito, se pormenorizan en el cuadro resumen del AAO que incluye el PGOU:

Cuadro resumen del Área de Oportunidad definida por la Revisión del PGOU.

ÁREA DE OPORTUNIDAD B1 (LAGAR DE OLIVEROS- SOLIVA)						
	Superficie (m ² s)	Techo Total (m ² c)	Techo Resid. (m ² c)	Nº Vivi.	le (m ² /m ²)	Densidad (Viv/Ha)
LAGAR DE OLIVEROS.- SUS PT5	940.596,60	470.000,00	399.500,00	4.700	0,4997	49,97
SOLIVA OESTE.- SUS PT6	178.920,00	100.195,20	85.165,92	1.002	0,56	56,00
SG HOSPITALARIO.-SGIT PT5	257.063,80					
SG ANTIGUO VERTEDERO.-SG PT1	250.994,50					
TOTAL	1.627.574,90	570.195,20	484.665,92	5.702	0,3503	35,03
OBJETIVOS POTAUM	1.800.000- 10%= 1.620.000					35

Fuente: Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga. Revisión 2011.

2.3.4. AAO B.2. “Vega del Guadalhorce-Campanillas”

La extensión prevista en el POTAUM para esta AAO B.2. “Vega del Guadalhorce-Campanillas”, conforme al PGOU Málaga 2011, abarca suelos clasificados como urbanos consolidados (núcleo de Los Manceras) y otros que actualmente se encuentran en desarrollo por el plan vigente (suelos urbanizables programados: SUP-CA.4. “Hacienda Segovia”, SUP-CA.5. “Carmona” y SUP-CA.9. “El Cerradillo”) y que la revisión del PGOU los excluye en su labor de ajuste de las

determinaciones del POTAUM. De esta manera, el área resultaría formada por los siguientes sectores de suelo urbanizable:

- SUS-CA.15. Sector denominado “Rebanadilla”, situado al suroeste de la vega media del río Campanillas, limitado al sur por la autovía del Guadalhorce A-357, al oeste por la autovía del Parque Tecnológico, al norte por el vial estructurante longitudinal este, sistema general de comunicaciones SG-CA.6. y al este con el sector SUS-CA.18. Cuenta con una superficie de 208.406 m² y una edificabilidad de 0,70 m²t/m²s.
- SUS-CA.16. Sector denominado “Manceras Oeste”, situado al norte del anterior y limitado al este por el núcleo existente de Los Manceras, al norte con el sector de planeamiento aprobado PA-CA.2 (97) y al oeste con el sistema general de equipamiento SG-CA.3. “Manceras”. Cuenta con una superficie de 80.091 m² y una edificabilidad de 0,35 m²t/m²s.
- SUS-CA.17. Sector denominado “Vega de los Martínez”, situado al sur de los últimos crecimientos del núcleo de Campanillas (Hacienda Segovia y Carmona), limitando al este con el futuro encauzamiento del río Campanillas, al sur con el vial estructurante longitudinal este, sistema general de comunicaciones SG-CA.6. y al oeste con el núcleo existente de Los Manceras. Cuenta con una superficie de 459.297 m² y una edificabilidad de 0,70 m²t/m²s.
- SUS-CA.18. Sector denominado “Vega de San Ginés”, situado al sur del anterior y limitado por el sistema general de comunicaciones SG-CA.6., al este por el parque metropolitano asociado al río Campanillas SGIT-CA.2., al sur con los últimos crecimiento del núcleo de Campanillas (Hacienda Segovia y Carmona), limitando al este con el futuro encauzamiento del río Campanillas, al sur por la autovía del Guadalhorce A-357 y al oeste por el sector SUS-CA.15. Cuenta con una superficie de 616.135 m² y una edificabilidad de 0,70 m²t/m²s.

El AAO B.2. del POTAUM, tiene su traducción en la revisión del PGOU, con la materialización de una superficie total de 136,39 ha, mayor que las 125 ha estimadas por aquél.

Por su parte, el documento del PGOU Málaga 2011, justifica expresamente el cumplimiento en todos los sectores de los objetivos impuestos por el POTAUM a esta AAO:

- Densidad mínima: 60,85 viviendas/ha.
- Viviendas de protección: 55 % del número de viviendas.

- Usos de actividades económicas compatibles: 15% edificabilidad total.
- Dotaciones locales: los niveles más altos del artículo 17 de la LOUA.
- Condiciones de ordenación.
- Se vinculan los espacios libres de los sectores limítrofes con el parque metropolitano PM-4 asociado al río Campanillas.
- La ejecución efectiva de los sectores colindantes con el río Campanillas requieren las obras de encauzamiento previo del río.
- Se propone el vial estructurante sistema general SG-CA.6. que contempla el encaje de la prolongación de la línea de Metro hasta el Parque Tecnológico de Andalucía, PTA.
- Se prioriza la red de itinerarios peatonales y el viario de utilización compartida, frente a la red rodada exclusiva.
- Las infraestructuras a las que el POTAUM condiciona el desarrollo de esta actuación serán coetáneas con ella.

Por último, y de igual manera a lo establecido para el resto de AAO, el PGOU Málaga incorpora un cuadro resumen en el que se pormenorizan los distintos sectores incluidos en el ámbito del AAO con los diferentes parámetros relativos a superficie, techo total, techo residencial, número de viviendas y densidad:

Cuadro resumen del Área de Oportunidad definida por la Revisión del PGOU.

ÁREA DE OPORTUNIDAD E2 (VEGA GUADALHORCE-CAMPANILLAS)						
	Superficie (m ² s)	Techo Total (m ² t)	Techo Residencial (m ² c)	Nº de Viviendas	le (m ² c/m ² s)	Densidad (Viv/Ha)
SUS-CA15	208.406,00	145.884,20	124.001,57	1.459	0,70	70,00
SUS-CA16	80.092,00	28.032,20	23.827,37	238	0,38	29,75
SUS-CA17	459.297,00	321.507,90	273.281,72	3.215	0,70	70,00
SUS-CA18	616.135,00	431.294,50	366.600,33	4.313	0,70	70,00
SG-CA3	69.353,00	0,00	0,00	0	0,00	
SG-CA6	82.787,00	0,00	0,00	0	0,00	
TOTAL	1.516.070,00	926.718,80	787.710,98	9.225	0,61	60,85
OBJETIVOS POTAUM	1.250.000,00					40,00

Fuente: Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga. Revisión 2011.

2.4. Fórmula mixta: Comunidad Autónoma – Ayuntamientos

Otra de las fórmulas empleadas para el desarrollo de determinadas AAO, especialmente en aquellos supuestos en que por su dimensión presentan complejidad, es la colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y el ayuntamiento o ayuntamientos en cuyo términos municipal se ubican.

Es el caso de dos AAO previstas por el POTS del Levante Almeriense, concretamente los ámbitos:

- Zona de Reserva del Llano Central del Levante de Almería.
- Área de Reserva del Corredor de La Ballabona.

Los dos ámbitos están localizados en suelos pertenecientes a distintos términos municipales por lo que el instrumento previsto para su desarrollo es el Plan de Ordenación Intermunicipal, en sucesivas menciones POI.

2.4.1. Zona de Reserva del Llano Central del Levante de Almería

2.4.1.1. Objeto y evolución

Especialmente compleja ha resultado la evolución de la “Reserva del Llano Central” prevista para acoger los usos vinculados a las actividades turísticas de la zona, con una superficie de 6.200 ha e inserta en suelos pertenecientes a siete municipios (Antas, Bédar, Garrucha, Los Gallardos, Mojácar, Turre y Vera). Si bien no existe un documento aún definitivo, la “primera piedra” para la ejecución de este importante enclave para la provincia de Almería vino dada por el acuerdo de formulación del POI de la zona de la reserva del Llano Central del Levante Almeriense, acordada por la Orden de 10 de noviembre de 2009²³⁸, al que siguieron diferentes trámites en el año 2010 para la redacción del referido instrumento de planificación de desarrollo intermunicipal²³⁹.

²³⁸ BOJA núm. 232, de 27/11/2009.

²³⁹ La información relativa a la tramitación llevada a cabo hasta el momento en la “Reserva del Llano Central” se ha obtenido de las noticias publicadas en la página web de la consejería competente en medio ambiente de la Junta de Andalucía. Disponible <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/>

No se ha localizado documentación posterior publicada en boletines oficiales.

- Noticia de 12/04/2010: “La Junta convoca un concurso para redactar el Plan del Área de Reserva del Llano Central”.
- Noticia de 04/05/2010: “La Junta estudia diez ofertas presentadas para redactar el plan de ordenación del área de reserva del Llano Central”.
- Noticia 05/10/2010: “La Junta inicia con los alcaldes del ámbito los trabajos de redacción del Plan de Ordenación del Llano Central”.

De significancia es resaltar dos cuestiones contenidas en el acuerdo de formulación del documento: los objetivos generales que la actuación se propone en el ámbito y la pormenorización de las diferentes fases de tramitación del expediente.

En relación con los objetivos generales del POI del Llano Central, el documento pormenoriza los siguientes:

- La ordenación de las demandas de crecimiento urbano vinculadas fundamentalmente a las actividades turísticas y de servicios en los municipios afectados, estableciendo el modelo de ocupación del territorio y su secuencia temporal.
- La protección de las zonas de valor natural, cultural y paisajístico, y de las afectadas por riesgos, y su integración en la ordenación estructural del ámbito.
- La articulación interna del ámbito y externa con el resto del Levante en términos de movilidad, tanto en transporte público como privado, y de dotaciones.
- La conformación de una malla viaria con características urbanas que asegure condiciones adecuadas de movilidad y de calidad ambiental.

Por su parte, entre los trámites previstos para el impulso y aprobación del instrumento de planificación previsto, el POI, y con remisión a la LOUA y al Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación de Territorio y Urbanismo (en la actualidad recogidas en el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo²⁴⁰), se distingue:

²⁴⁰. Lo que tras la reestructuración de Consejerías en Andalucía, conforme al Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, debe ponerse en adecuada relación con el Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (BOJA núm. 31, de 14/02/2019). Como cuestión de interés a los efectos que ocupan, la organización general de la citada Consejería queda estructurada en los siguientes órganos directivos centrales:

- Viceconsejería.
- Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio.
- Secretaría General de Vivienda.
- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Infraestructuras.
- Dirección General de Movilidad.
- Dirección General de Urbanismo.

- Corresponderá a la persona titular de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, la aprobación inicial y la aprobación provisional.
- Tras la aprobación inicial, el expediente será sometido a información pública por plazo de un mes, mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia de Almería y en el tablón de anuncios de los Ayuntamientos de Antas, Bédar, Los Gallardos, Garrucha, Mojácar, Turre y Vera, con audiencia de estos municipios. Asimismo, se requerirán los informes, dictámenes y otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos, conforme al artículo 32.1.2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Por tratarse de un Plan de Ordenación Intermunicipal se practicará, también de forma simultánea, comunicación a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial, para que, si lo estiman pertinente, puedan comparecer en el procedimiento y hacer valer las exigencias que deriven de dichos intereses.
- Si, como resultado de la tramitación descrita, se produjeran modificaciones respecto al documento aprobado inicialmente, la persona titular de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial resolverá sobre la aprobación provisional del Plan.
- La aprobación definitiva corresponderá a la persona titular de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.
- Tras la aprobación definitiva, el Plan se inscribirá en el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento, Convenios Urbanísticos y Bienes y Espacios Catalogados y se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sin embargo, por el momento, no se han publicado más trámites del referido instrumento de ordenación intermunicipal, cuya culminación hasta hace poco parecía continuar siendo un objetivo de la Administración autonómica a la luz de la información contenida en la Memoria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015²⁴¹, que en el apartado de actuaciones previstas para el año 2015 en materia de vivienda y ordenación del territorio,

²⁴¹. Documento disponible en la página web de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, así como las ulteriores Memorias de Presupuestos anuales. Disponible <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriaeyenergia/areas/presupuestos.html> (última consulta 11/07/2019).

objetivo 1, “Dotar a la Comunidad Autónoma de los instrumentos de planificación territorial exigidos por la Ley, así como su seguimiento, desarrollo y ejecución”, se plantea la aprobación del Plan de Ordenación Intermunicipal (PIO) del Llano Central en el Levante almeriense. Sin embargo, ni en el documento de 2016 ni en los posteriores, aparece incluida tal actuación.

2.4.1.2. *Pronunciamientos judiciales*

Existe un reciente pronunciamiento del TS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, dado en su Sentencia de 17 de febrero de 2016, núm. rec. 806/2015 (Ponente: Excmo. Sr. Francisco José Navarro Sanchís)²⁴², recaída en el recurso de casación planteado frente a la Sentencia de 2 de septiembre de 2014, dicada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª, del TSJ de Andalucía, Sede Granada, en el núm. rec. 1001/2009, frente a la aprobación del POTS del Levante Almeriense.

El recurso, planteado por una mercantil, realiza diversos reproches jurídicos al Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que se aprueba el POTS, entre los que destacan, a los efectos que ocupan, el considerarse por el recurrente como incompatibles con el modelo territorial previsto en el POTA, entre otras, las actuaciones turísticas de la Zona de Reserva del Llano Central, así en el FD. Segundo, con remisión a la Sentencia de instancia, se señala que “... por otro lado considera incompatibles la parte actora la previsión de determinados desarrollos urbanísticos con el modelo territorial. Así en cuanto a las actuaciones turísticas en la zona de Reserva de Llano Central se alega que ocupa un espacio de 8000 hectáreas, que supondría el incumplimiento del objetivo del POTA de conseguir un modelo de ciudad compacta funcional, suponiendo un consumo excesivo de suelo, infringiéndose también el modelo tradicional de las zonas costeras y la sostenibilidad ecológica de las zonas de litoral...”.

Ante lo que el TS, con desestimación del motivo, reconoce expresamente que:

“... No puede aceptarse tal argumento como motivo de anulación del Decreto pues se trata de apreciaciones subjetivas de la actora [...] mas que su posición subjetiva en torno a la incompatibilidad del destino turístico de una superficie determinada con el modelo territorial resultante del POTA y con la sostenibilidad ecológica. Por otra parte y aceptando lo postulado por la Administración demandada debe indicarse que en cuanto al modelo de desarrollo de los núcleos urbanos el POTA permite específicamente que el

²⁴². ECLI:ES:TS:2016:397

planeamiento de ámbito subregional pueda establecer excepciones al modelo de crecimiento de suelo urbanizable. A tal efecto baste con considerar que el art 45 del POTA señala que “Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbanizable existente.... Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito. Y en cuanto al modelo de asentamiento indica que “resultará excepcional los desarrollos urbanos desvinculados a los núcleos,....”. Por ello no cabe sostener que exista la vulneración jerárquica denunciada por la actora”.

Pero, además, se pronuncia expresamente respecto a la procedencia y potestad autonómica para, en el marco de la planificación territorial, acordar tanto la existencia de áreas de reserva como medidas tendentes a garantizar su ulterior efectividad. De esta forma, en el propio F.D. Segundo, la STS de 17 de febrero de 2016, recuerda que:

“También respondiendo particularmente al planteamiento del recurrente en orden a la previsión cautelar del art 42 del POTALA debe indicarse que no puede sostenerse racionalmente que la indicada medida de prevención suponga vulneración alguna del ordenamiento jurídico. El art 41 del Decreto prevé la existencia de determinadas áreas de reserva que deberán incorporarse al planeamiento municipal el cual es el destinatario último de tal previsión. A fin de garantizar la eficacia de tal previsión y en tanto la misma no se materialice se prevén determinadas medidas de prevención dirigidas a evitar la frustración de la finalidad perseguida a través de las indicadas áreas de reserva. NO puede sostenerse ni la desproporción de la medida ni la ausencia de justificación de la misma ni tampoco la ausencia de apoyo legal pues atribuida la competencia en materia de planificación la misma competencia material opera como título habilitante para la previsión de las medidas necesarias para garantizar la efectividad en el ejercicio de aquella competencia material”.

2.4.2. Área de Reserva del Corredor de La Ballabona

En una fase similar se encuentra la tramitación del documento que pormenorizará la ordenación del “Área de Reserva del Corredor de La Ballabona” cuyo destino, conforme al POTS del Levante Almeriense, es concentrar las demandas de crecimiento urbano para usos industriales y logísticos para la zona central del ámbito, ligada a las actividades de su entorno provincial (el mármol, la más significativa), y los usos terciarios de apoyo a estas actividades.

En la tramitación de dicho instrumento participan la Junta de Andalucía y los municipios en los que se localiza, Huércal-Overa, Antas, Cuevas de Almanzora y Vera. En

la actualidad, se viene redactando el Plan de Ordenación Intermunicipal, tras la formulación del mismo en el año 2013 por la Orden de 23 de mayo de dicho año, por la que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación Intermunicipal del Área de Reserva del Corredor de La Ballabona del Levante Almeriense, en los términos municipales de Antas, Cuevas del Almanzora, Huércal-Overa y Vera²⁴³, al que antecedió en el año 2010 la adjudicación en el mes de noviembre de los trabajos para la delimitación de las áreas de reserva incluidas en el ámbito, así como la redacción del Estudio de Impacto Ambiental²⁴⁴.

Sin embargo, en los últimos años poca actividad ha mostrado el desarrollo de este ámbito, hecho éste que viene a explicar que de manera muy reciente se haya publicado en el BOJA, la Orden de 18 de julio de 2017, por la que se dispone la formulación de la modificación núm. 1 del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense²⁴⁵. La ya formulada modificación se centra precisamente en las áreas de reserva localizadas en el POTS, un total de ocho (cuatro zonas de reserva para uso residencial y turístico y otras cuatro para actividades productivas), entre las que destacan el Llano Central y el Corredor de la Ballabona. La modificación, a tenor de la Orden citada, parece tener entre su objeto, precisamente el artículo 42 de la Normativa del POTS que establece una protección cautelar del suelo afecto a las áreas de reserva, a fin de garantizar el efectivo destino de estos terrenos a los usos propuestos. Así, el precepto, y hasta tanto no se incorporen al planeamiento urbanístico las referidas áreas de reserva, prohíbe cualquier tipo de actuación urbanística en las mismas, no sólo modificaciones del planeamiento urbanístico general, sino también el otorgamiento de cualquier autorización de usos en suelo no urbanizable²⁴⁶.

Esta protección cautelar prevista en el POTS vigente, imposibilita en la práctica la autorización de todo tipo de actuación en suelo no urbanizable, con independencia del uso propuesto, aun cuando se trate de actuaciones de interés público permitidas por el planeamiento urbanístico vigente, de ahí que la modificación del POTS tenga por objeto modificar el ya citado artículo 42 de su Normativa de manera que se posibilite la autorización de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable destinadas a la implantación de los usos y actividades determinados por el POTS para estas áreas de reserva.

²⁴³. BOJA núm. 103, de 29/05/2013.

²⁴⁴. La información de que se dispone es la publicada en una noticia de 18/11/2010 en la página web de la Junta de Andalucía.

Disponible <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/pima/buscadorEntidad/noticias/f716595d-1fea-11e0-89b8-998a90d310ed>. (última consulta 12/07/2019).

²⁴⁵. BOJA núm. 150, de 07/08/2017.

²⁴⁶. Formulación aprobada con posterioridad por la Orden de 7 de noviembre de 2018, por la que se aprueba la modificación núm. 1 del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense (BOJA núm. 219, de 13/11/2018).

CAPÍTULO 3. PRINCIPALES DEBATES SURGIDOS EN TORNO A LA FIGURA DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD PREVISTAS EN ANDALUCÍA

1. LAS PRIMERAS CRÍTICAS SURGIDAS A RAÍZ DE LA APARICIÓN DE LAS AAO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ANDALUZA

1.1. La irrupción de los Planes de Ordenación del Territorio de cuarta generación y la apertura del debate

Sin perjuicio de anteriores opiniones y críticas, positivas y negativas, que con carácter puntual pudieran haber girado en torno a la aparición e implantación de la figura de las AAO en la planificación territorial de ámbito subregional en Andalucía, sin lugar a dudas, hay un momento que parece marcar el comienzo del debate abierto que acaece con el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla, POTAUS. Este instrumento, cuya formulación se remonta al año 2006²⁴⁷, en el momento de su sometimiento a información pública acordada por Resolución de 17 de octubre de 2007, sobre información pública del POTS de la aglomeración urbana de Sevilla²⁴⁸ y que conforme a la misma se abre por un período temporal de dos meses desde su publicación en el BOJA (lo que tuvo lugar el día 26 de octubre de 2007), podría entenderse como punto de inflexión en el surgimiento del debate.

El documento sometido a información pública, tras su aprobación inicial, preveía un total de cuarenta y siete AAO. El carácter novedoso de la figura que irrumpía en Andalucía, el elevado número de espacios y la posibilidad de que acogiera usos

²⁴⁷. Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (BOJA núm. 228, de 24/11/2006).

²⁴⁸. BOJA núm. 212, de 26/10/2007.

residenciales, todo ello unido al momento temporal en el que se produce, cuando aún los municipios no habían terminado de “asimilar” la limitación a su crecimiento urbanístico que sólo unos meses antes les imponía la norma 45 del POTA²⁴⁹ (la propia limitación en sí, sobre la que más de una década después continúa el debate en torno a su presunta intromisión en el principio de autonomía local), unido a la inexistencia hasta ese momento de límites al planificador municipal para el que el urbanismo había sido en los años anteriores la competencia por excelencia de la mayor parte de los ayuntamientos, años por otra parte en que coincidiendo con el comúnmente denominado “boom urbanístico”, los municipios habían experimentado importantes crecimientos y todo ello además, con la irrupción de una “nueva” función pública que no se acababa de entender pero que se presentaba, desde el punto de vista de jerarquía normativa, en un plano superior y que vinculaba al planeamiento municipal. Éstos y otros tantos ingredientes que se podrían citar, explican sin duda que la irrupción de las AAO y en la medida en que esta podía suponer una “vía de escape” al cumplimiento de la “temida” norma 45 del POTA, hicieran surgir el debate, un debate que con el transcurso del tiempo y desde una óptica objetiva, se entiende era necesario en aquel momento y que coadyuvará a perfilar y matizar la figura.

Pues bien, precisamente, en la fase de información pública del POTAUS, entre las alegaciones presentadas al documento se encuentran las de ADTA (Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe)²⁵⁰. Entre las cuatro sugerencias y alegaciones presentadas por la Asociación, la cuarta la dedica propiamente a las AAO localizadas en su territorio, ocho productivas y ocho residenciales en diez municipios de su ámbito, según se indica en el documento, y en sus argumentos de oposición a la figura, con carácter previo resalta el entendimiento de la figura de las AAO como un instrumento para evitar el límite de crecimiento establecido en el propio POTA, literalmente señala bajo la rúbrica “La excepción NO es discrecionalidad”:

“Por circunstancias que no han sido suficientemente explicada en medios públicos a lo largo de 2007, después de que entrase en vigor el Plan de Ordenación de Territorio el 29 de diciembre de 2006, ha hecho sucesivas y reiteradas proclamaciones de “flexibilidad”, seguida de una aplicación basada en unas instrucciones

²⁴⁹. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, fue aprobado de manera definitiva por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación. Publicado en BOJA núm. 250, de 29/12/2006 y vigente, de conformidad con su disposición final tercera, desde el día 30 de diciembre de 2006.

²⁵⁰. Documento disponible a través de la página web de la Asociación para la Defensa del Territorio del Aljarafe (ADTA) www.adta.es. Documento de sugerencias y alegaciones al POTAUS. Disponible en <http://www.adta.es/actuaciones/potapotaus/2008%2001%2015%20AlegacionPOTAUS.pdf> (última consulta 14/07/2019).

cuya adecuación a la norma es cuando menos polémica y desde luego poco rigurosas con respecto a lo establecido en el POTA, como las siguientes:

- a) Disminución del índice habitantes/vivienda (2,7) con respecto al que se venía aplicando (3,5) más próximo a la división entre el número de habitantes de Andalucía dividido por el número de viviendas. Y eso teniendo en cuenta las viviendas vacías (casi el 25% en el áreas de Sevilla).
- b) Excepción del suelo urbano NO consolidado en el cálculo de los límites de población y suelo establecidos para toda Andalucía.
- c) Excepción del suelo urbanizable No Sectorizado de esos límites.

Pero parece que esas “flexibilizaciones” no son suficientes para atender a esas circunstancias no publicadas. Es como si para ellas la enorme cantidad de suelo disponible, no bastara. Da la impresión de que por esos motivos no explicados ni justificados, fuera necesario clasificar la mayor cantidad posible de suelo, siguiendo una innecesaria e insostenible espiral especulativa; como si se quisiera restablecer la tremenda directriz política de “todo el suelo es urbanizable” instaurada por el Partido Popular. Es en este contexto, en el que entendemos la publicación del POTAUS y las determinaciones en cuanto a las Áreas de Oportunidad que contiene.

Las áreas de oportunidad incluídas en el POTAUS son 48. Un alto número, que se contradice con el carácter de excepcionalidad que da nombre y constituye el mismo concepto de estas áreas.

En nuestro ordenamiento jurídico el urbanismo es una competencia de los poderes públicos. Pero esta competencia está sometida a la norma, es decir, está reglada y no es discrecional. Dado que la realidad es compleja, estas mismas normas prevén mecanismos que facilitan las situaciones excepcionales, pero regula las condiciones de su aplicación para evitar que sea utilizada como mecanismo para subvertir el sistema establecido, mediante su uso discrecional enmascarado bajo una insuficiente justificación. A lo largo de las siguientes páginas, **pondremos de manifiesto un uso abusivo e injustificado de ésta figura, mucho más allá de lo razonable**” (sic)

Y en relación con las AAO productivas, la Asociación, plantea las siguientes cuestiones:

“... El POTAUS propone unas Área de Oportunidad productiva en el Aljarafe, que implican nueva clasificación de suelo, que no están suficientemente justificadas, porque:

- a) No atienden a “*demandas muy cualificadas*” y debidamente documentadas.

- b) Ya hay suficiente oferta de suelo productivo vacío y preparado para construir en el Área de Sevilla (144% del actual suelo productivo ocupado) y más concretamente en el Aljarafe, para que todas las demandas que se puedan plantear estén suficientemente atendidas”.

Es decir, que no tienen “relevancia metropolitana”.

Tampoco contribuyen a la “recualificación de la estructura territorial del área y a la mejora de su organización interna”, porque plantean o amplían un modelo de movilidad insostenible, basado en el coche privado, porque afectan de forma negativa al Sistema de Protección Territorial y porque plantean un modelo de ciudad indeseable de forma injustificada. En el caso de la única Área de Oportunidad de uso turístico, (Castilleja de Guzmán) además, porque no fomenta el desarrollo basado en la diferencia, NO reforzando la identidad del espacio turístico basada en el patrimonio cultural y paisajístico.”²⁵¹ (sic)

Por último, y en referencia a las AAO de contenido residencial, las alegaciones efectuadas por esta Asociación, son las que se transcriben:

“Somos firmes partidarios de una decidida política de promoción de la vivienda protegida. Pero las deficiencias en la planificación de las mismas puede afectar negativamente tanto a la viabilidad y calidad de los nuevos desarrollos, como al territorio. Y por tanto, a la calidad de vida de los ciudadanos.

Se propone unas Área de Oportunidad residenciales en el Aljarafe, que implican nueva clasificación de suelo, que no están suficientemente justificadas, porque:

- a) No atienden a “demandas muy cualificadas” y debidamente documentadas.
- b) Ya hay suficiente oferta de suelo residencial vacío y preparado para construir en el Área de Sevilla (más del 50% del actual suelo residencial ocupado) y más concretamente en el Aljarafe. para que todas las demandas que se puedan plantear estén suficientemente atendidas”.

Es decir, que no tienen “relevancia metropolitana”.

Tampoco contribuyen a la “recualificación de la estructura territorial del área y a la mejora de su organización interna”, porque son incongruentes con la dimensión de la población y con el estado de desarrollo de la planificación, plantean o

²⁵¹. “Resumen del documento de consideraciones, sugerencias y alegaciones al POT AUS” de la Asociación para la Defensa del Territorio del Aljarafe, ADTA, (pág. 4). Disponible en <http://www.adta.es/actuaciones/potapotaus/2008%2001%2015%20AlegacionesPOT AUSResumen.pdf> (última consulta 14/07/2019).

amplían un modelo de movilidad insostenible, basado en el coche privado y porque afectan de forma negativa al Sistema de Protección Territorial.”²⁵²(sic)

Durante todo el período de tramitación posterior e incluso tras la aprobación definitiva del POTAUS en el mes de julio del año 2009 y su entrada en vigor²⁵³, documento que finalmente incluye sesenta y nueve AAO en el ámbito, las opiniones contrarias a las AAO no dejaron de sucederse, principalmente formuladas por los ayuntamientos y por diferentes movimientos asociativos, todo ello sin perjuicio, por supuesto, de otras tantas que, en su caso, pudieran producirse pero que al no ser publicadas resultan de complicado acceso.

Pues bien, entre las críticas surgidas por los ayuntamientos, como se adelantaba y por la fecha de su publicación, días antes de la aprobación definitiva del POTAUS, se hará referencia al artículo de opinión publicado por el Diario de Sevilla, en el que el alcalde de uno de los municipios incluidos en el ámbito del POTAUS, Utrera, da su parecer sobre la inclusión de las AAO en el referido instrumento de planificación territorial. El artículo firmado por el alcalde del municipio bajo el título “Utrera, el Potaus y las áreas de agravios comparativos”²⁵⁴, recoge:

“... El texto del Potaus incluye también 69 áreas de oportunidad, que son actuaciones singulares que permitirán desarrollos urbanísticos muy por encima de los límites establecidos en la norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), y de las disposiciones del Decreto autonómico 11/2008. Y es precisamente aquí donde la bondad del Potaus se “empantana”, porque no hay en el documento ningún argumento técnico que pueda desvelar la “fórmula mágica” mediante la que algunas poblaciones ven plasmadas todas sus pretensiones y aspiraciones, por desmesuradas que parezcan, mientras que otras quedan al margen. [...]

Las Áreas de Oportunidad sólo son actuaciones arbitrarias establecidas sin ningún razonamiento ni criterio más allá de contentar a unos y castigar a otros”

La opinión anterior, con independencia de no realizar una valoración del concepto de AAO que es a lo que a efectos del presente trabajo interesa, se trae a colación por reflejar la tensa situación que la presencia de las AAO en determinados

²⁵². “Resumen del documento de consideraciones, sugerencias y alegaciones al POTAUS” de la Asociación para la Defensa del Territorio del Aljarafe, ADTA.

²⁵³. El POTS de la aglomeración urbana de Sevilla fue aprobado por Decreto 267/2009, de 9 de julio, publicado en el BOJA núm. 132, de 09/07/2009. Vigente desde el día 10 de julio de 2009, de conformidad con lo previsto en su disposición final segunda.

²⁵⁴. Francisco Jiménez (Alcalde de Utrera) “Utrera, el Potaus y las áreas de agravios comparativos”. *Diario de Sevilla*. Artículo de opinión, 20 de julio de 2009. Disponible en <http://www.adta.es/actuaciones/potapotaus/2009%2007%2020%20POTAUSAlcaldeUtrera.html>. (última consulta 14/07/2019).

instrumentos de ámbito subregional tuvo en Andalucía durante la tramitación de los mismos por cuanto era vista como la aparente “solución a los graves problemas de no crecimiento” que parecía haber impuesto el POTA y en consecuencia la localización en un u otro municipio, originó numerosos debates y enfrentamientos de los propios municipios entre sí y entre éstos y la Administración autonómica, obviando por completo que la localización de espacios de importancia o relevancia supralocal debe obedecer precisamente a eso, a su carácter supralocal, por encima de los intereses propios o singulares, tanto municipales como los autonómicos.

También, como se adelantaba, con la aprobación del POTAUS surgieron nuevas alegaciones frente al instrumento y con ellas nuevamente la crítica por oposición a las AAO de algunos movimientos asociativos. Así se recoge, a modo de ejemplo, en el documento de Alegaciones de Ecologistas en Acción²⁵⁵, en el que de las tres alegaciones que plantea frente a la aprobación del POTAUS, la segunda solicitud versa sobre:

“Modificar el artículo 18.3 en el sentido de LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD COMPUTARÁN A LOS EFECTOS DE LAS DETERMINACIONES SOBRE LA DIMENSIÓN DE LOS CRECIMIENTOS URBANOS EN EL PLANEAMIENTO GENERAL ESTABLECIDAS EN ARTÍCULO 45.4.a) DEL POTA Y que SE DESESTIMEN LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD UBICADAS EN MUNICIPIOS QUE HAN ADAPTADO SU PLANEAMIENTO A LA LOUA SE QUE PLANTÉAN DESARROLLAR EN SUELO NO URBANIZABLE O URBANIZABLE NO SECTORIZADO” (sic)

Los argumentos de Ecologistas en Acción, que anteceden a la indicada solicitud, son los que se transcriben:

“Debía bastar la profusión de Áreas de Oportunidad recogidas en el anexo para invalidar el Plan, dado que el Área de Oportunidad debe ser un mecanismo excepcional para dar cabida a desarrollos urbanísticos que el Planeamiento General no cubre, y que tras una justificación sólida, permita actuaciones excepcionales que den coherencia a la ordenación propuesta.

El Área de Oportunidad de este Plan se constituye en moneda de cambio para facilitar la asunción del Plan por los municipios como fórmula para poder sobrepasar los límites del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y además contar con financiación de la administración autonómica para su desarrollo.

²⁵⁵ Ecologistas en Acción. Alegaciones al POTAUS. Sevilla, enero de 2008. A través de su página web (<http://www.ecologistasenaccion.es/article10206.html>), en el que se encuentra el documento denominado “Alegaciones POTAUS” de libre acceso.

Disponible en http://www.ecologistasenaccion.es/IMG/pdf/Alegaciones_POTAUS.pdf (última consulta 14/07/2019).

En este caso las Áreas de Oportunidad se han elaborado a posteriori y en base a criterios poco coherentes con los principios que inspiran el propio Plan.

Entendemos que se hace una interpretación torticera del concepto para incorporar áreas que no van a computar en el Planeamiento y que carecen por completo de justificación dentro de una coherente planificación subregional, además de suponer una ampliación del suelo urbanizable totalmente injustificada a tenor de las cifras de suelo disponible actualmente, al que hay que sumarle con toda probabilidad los máximos permitidos por el POTA al que se ajustarán los próximos Planes Generales y en muchos casos también las excepciones que se pretenden incorporar mediante el recién acordado Plan de la Vivienda.”

Como se indicaba, a efectos temporales, podría ubicarse el inicio del debate de la figura de las AAO en torno a los años 2007/2009, coincidiendo temporalmente con la apuesta de la Comunidad Autónoma por consolidar la figura y la inclusión generalizada en los instrumentos aprobados en esta etapa.

1.2. Pronunciamento del Defensor del Pueblo Andaluz frente al debate surgido en torno a la figura de las AAO en su Informe Anual de 2009

La polémica suscitada, y debe entenderse a raíz las quejas planteadas por los municipios, originó que el Defensor del Pueblo Andaluz en el marco de su Informe anual de 2009, se pronunciará sobre el tema, emitiéndose el denominado “Informe Especial sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo en los Informes de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz”²⁵⁶. En el documento, entre otras tantas cuestiones, se hace referencia a la adecuación entre las AAO y la previsión contenida en la norma 45.4 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA.

Pues bien, en su extenso Informe, el Defensor del Pueblo se refiere con carácter novedoso, a lo que venía siendo uno de los principales reproches que se le plantean a las AAO.

En una etapa en que la polémica en torno a la norma 45.4 del POTA se encuentra en su momento más álgido, como ya ha sido objeto de referencia, el Informe analiza la situación entre los límites establecidos por el POTA en torno al crecimiento del suelo urbanizable y de las previsiones de vivienda en algunos municipios así como los criterios de interpretación “en torno al alcance de algunas excepciones a los límites previstos en el mismo”, ante una queja (07/1851) en la que se pone en

²⁵⁶. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2009): Informe Especial “Ordenación del Territorio y Urbanismo en los Informes de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz”. Defensor del Pueblo Andaluz, 1ª edición, Sevilla, diciembre 2009. Disponible http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/libro_urbanismo_DPA_con_vinculos_ok.pdf (última consulta 14/07/2019).

conocimiento de la Oficina del Defensor del Pueblo que en un municipio de Sevilla, no se iban a contabilizar 4.500 viviendas a los efectos de los límites del POTA al estimar que tal previsión era de interés metropolitano. Partiendo del reconocimiento expreso de que no es competencia de la institución, en términos generales, valorar la oportunidad de las previsiones del POTA, sí señala que la necesidad de una planificación territorial vinculante, en unos casos, y orientativa, en otros, para la planificación urbanística municipal, reconoce que se trata de una cuestión que les parece imprescindible desde hace años, y así lo vienen demandando.

Sobre las premisas anteriores, el Informe señala que una vez fijados unos criterios en esa planificación es preciso que se apliquen de manera clara y objetiva para todos los municipios, y que cualquier excepción o criterio interpretativo se establezca en condiciones de igualdad a fin de garantizar la seguridad jurídica y un tratamiento idéntico a la hora de abordar la ordenación territorial en Andalucía y la aprobación de los instrumentos de planeamiento que deben guardar una obligada coherencia con la planificación territorial.

Ante lo cual, el Informe pone de manifiesto tres reproches o disconformidades, a saber:

1. La exclusión, a los efectos de la norma 45.4 del POTA²⁵⁷, de los suelos urbanizables no sectorizados cuya sectorización se prevea con posterioridad a los

²⁵⁷. La norma 45 “Modelo de ciudad” del POTA, establece en su apartado 4:

“Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

- a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.
- b) El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos.
- c) La no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afección a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista.
- d) Un desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.
- e) La disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido.

En el supuesto de existencia de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en vigor, los referidos criterios se enmarcarán en las determinaciones y contenidos de éstos”.

primeros ocho años desde la aprobación definitiva del plan, que era el criterio mantenido por la Secretaría General de Ordenación del Territorio.

Y lo anterior, lo hace sobre la base de considerar que este criterio, en modo alguno, está previsto en la norma 45.4.a) del POT, ya que se habla exclusivamente de suelo urbanizable, sin distinguir entre sectorizado y no sectorizado, concluyendo que, sería un documento administrativo (con clara referencia a la Instrucción 1/2007, sobre la elaboración y tramitación de los informes de incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística) el que vendría a establecer distintos tratamientos del suelo urbanizable, cuando precisamente el propio POT, que posee carácter normativo, no lo hace.

2. La segunda cuestión se centra precisamente en torno a las AAO, y si bien adelanta que “nada teníamos que objetar a una previsión de estas características que es perfectamente coherente con la naturaleza de la planificación territorial”, a renglón seguido y en la medida que entiende que el POT ha utilizado la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, indica la necesidad de que la declaración de un AAO vaya presidida por una detallada motivación que la justifique, matizando que “como consecuencia de ello y con objeto de garantizar el principio de seguridad jurídica en todo el territorio de Andalucía, consideramos imprescindible que toda decisión que se adopte destinada a declarar una zona del territorio de la Comunidad Autónoma como Área de oportunidad, conllevara que se reflejaran y publicaran los motivos que justificaban tal declaración”.

De esta forma, se indican dos “sugerencias” en el meritado Informe con respecto a la localización de AAO.

En primer lugar, entendiendo que no quedaba aclarado el alcance de la expresión “criterios específicos para cada ámbito” (en referencia a la mención contenida en el último párrafo de la norma 45, apartado 4, letra a) del POT que posibilita que los POTs determinen criterios específicos para cada ámbito) que se contenía en el precepto citado, se formula una sugerencia con objeto de que se determinen y hagan públicos, con la máxima claridad posible, los criterios, parámetros y objetivos que justifiquen la ubicación de “viviendas de interés supramunicipal” o de “áreas de oportunidad” en el territorio, justificado precisamente por entender que se trata de conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción y aplicación al caso concreto se debe regular en lo posible, y no ante decisiones que pudieran adoptarse de forma discrecional.

La segunda sugerencia que se plantea, y ante las diferentes quejas de diversos municipios en este sentido, va dirigida a proponer que, con carácter previo a las

decisiones de ámbito supramunicipal que se adopten, se lleve a cabo el mayor esfuerzo posible de concertación con las corporaciones locales que pudieran resultar afectadas, tanto para evitar enfrentamientos o controversias estériles que puedan conllevar el fracaso de la actuación prevista, como para conseguir la máxima coherencia en el tratamiento del suelo, desde la doble y necesaria propuesta territorial y urbanística.

3. La tercera cuestión planteada discrepa que, desde un punto de vista legal, una Instrucción (en referencia nuevamente a la Instrucción 1/2007 de la Secretaría General de Ordenación del Territorio) pueda interpretar que la limitación contenida en la norma 45.4 a) del POTa no sea aplicable a los suelos urbanizables no sectorizados que prevean su sectorización con posterioridad a los primeros ocho años desde la aprobación definitiva del plan y habida cuenta de que estima el Defensor del Pueblo en su Informe que, de la lectura del precepto, no cabe concluir tal excepción. Ante esta situación, se plantea en el Informe que, en aras a los principios de seguridad jurídica y transparencia que deben presidir las relaciones entre la Administración territorial autonómica y los municipios, se ponga en conocimiento de todos los municipios el contenido de la Instrucción aprobada, mediante su traslado, lo que formula como sugerencia, de la Instrucción 1/2007, de 10 de mayo, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) a fin de que dicha entidad pueda dar cuenta de su contenido a sus asociados.

Especialmente crítico resulta el Informe con respecto a esta última cuestión, aclarando que, en referencia nuevamente a la Instrucción, entendían que “no compartía su contenido por tratarse de un documento sin rango normativo y de orden interno”, afectante únicamente a los propios órganos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (en el organigrama vigente, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, que es la que ostenta las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio) y pese a respetar su divergencia, entienden que, en todo caso, debía difundirse para orientar a los municipios que redactaban su planeamiento general, sobre los criterios interpretativos de la Administración autonómica sobre estos “conceptos jurídicos indeterminados”, insiste el Informe, recogidos en la norma 45 del POTa, eliminando con carácter previo posibles contradicciones del planeamiento urbanístico municipal con respecto al planeamiento territorial de la competencia de la Consejería. Todo ello, con un triple objetivo, que literalmente señala el reiterado Informe, “se lograría una mayor coherencia entre ambas planificaciones, facilitando la tramitación de los planes y ganando en eficiencia”.

1.3. La escasa atención doctrinal a las AAO

Uno de los primeros autores autorizados en la materia en referirse a las AAO fue ZOIDO NARANJO²⁵⁸ quien, al analizar la evolución de la ordenación del territorio en Andalucía tras tres décadas de ejercicio de la competencia y en referencia a la falta de asiento suficiente de la política territorial, señala que frente a haberse conseguido un aceptable nivel de reconocimiento jurídico e implantación administrativa junto a un desarrollo medio de los instrumentos de planificación, subsisten carencias y aparecen críticas de importancia, entre ellas, destaca “el escaso control ejercido sobre el planeamiento municipal y la utilización poco rigurosa de las llamadas áreas de oportunidad”.

De manera particular, ZOIDO NARANJO²⁵⁹ se refiere a la incorporación de dos planteamientos no previstos en la LOTCAA (en referencia a la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía), las “Actuaciones de Interés Autonómico” y las “Áreas de Oportunidad”. La primera, aclara este autor, introducida mediante modificación de la LOTCAA (artículo 43, Ley 3/2004), estando presente en numerosas normas de similar contenido de otras Comunidades Autónomas y con respecto a la segunda, las AAO, tras recordar su aparición más reciente en el tiempo a partir de lo que en instrumentos precedentes se identificaban como “áreas de dinamización” o “áreas o zonas de reserva”, indica que:

“... justificada, de forma bastante genérica, en la Norma 45 del POTA, por las “demandas supramunicipales” (en realidad presiones de las corporaciones locales) incorporan un mecanismo operativo, casi exclusivo de la fase de concertación política, que con frecuencia está desnaturalizando los análisis, los diagnósticos y la coherencia de conjunto del planeamiento subregional.

Con estas últimas circunstancias se pone en evidencia el todavía incipiente grado de madurez del planeamiento territorial subregional. Ello no es óbice, sin embargo, para valorar el conjunto de lo realizado en este nivel de la ordenación territorial de Andalucía como una tarea ardua e imprescindible que debe continuar y asentarse; los nuevos planteamientos (sobre todo las “áreas de oportunidad”) carecen de sentido en una situación económica como la actual en la que el exceso de suelo clasificado se ha convertido en un lastre para sus propietarios y para la economía en general”.

²⁵⁸. ZOIDO NARANJO, F (2011): “Ordenación del territorio en Andalucía... op. cit. (pág. 189).

²⁵⁹. Ídem, (pág. 217).

En efecto, casi una década después, sigue siendo válida la afirmación anterior. Es latente tanto el incipiente grado de madurez que aún muestra la planificación territorial subregional pero a su vez, es necesario que de manera imprescindible y a la mayor celeridad continúe y se consolide. Con respecto a la valoración de las AAO, sí parece oportuno precisar que si bien a corto plazo y en la reciente situación de crisis resultaba complejo cualquier nuevo desarrollo, la propia perspectiva de la planificación territorial debe formularse con una visión a medio y largo plazo y desde esta perspectiva es preciso que atienda a cuestiones que respondan a las futuras necesidades del territorio por lo que, sin obviarlas, la planificación territorial ha de tener una visión mucho más amplia y sin limitaciones a concretos momentos temporales.

Similar reproche se hace por parte de diversos autores pertenecientes a la Universidad de Granada²⁶⁰ que, a colación del referido Informe del Defensor del Pueblo Andaluz ya analizado, y valorando las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Granada y en concreto el crecimiento del parque de viviendas así como los cambios producidos con la aprobación del POTS de la aglomeración urbana de Sevilla, consideran por un lado, que en el instrumento no se adoptan medidas tendentes a cambiar la estructura de la aglomeración, sino que se propone mantenerla y aluden al propio documento cuando señala “el papel de la ciudad central y de las coronas primera y segunda es conveniente que se mantenga en las proporciones actuales en cuanto al reparto de la población y vivienda”. Por otro lado, opinan que el plan aboga por el equilibrio territorial lo que, a su juicio, “parece estar en contradicción con las denominadas “Áreas de oportunidad”, establecidas en la Norma 31.3.c) del POTA, y que se recogen en el POTAUS”, pero es más, los citados autores con referencia a algunas opiniones vertidas sobre el tema, que incorporan en su artículo, apuntan que lo anterior muestra la falta de voluntad del plan, así con expresa mención a dichas opiniones indican “... las áreas de oportunidad que no responden a orden alguno, al menos explícito, ni a una mínima justificación racional de cómo se han detectado esas supuestas oportunidades. El documento definitivo sólo ha atendido a los ayuntamientos cuyas alegaciones (quizás sería más conveniente decir demandas) se resumen en pedir más suelo para construir sin que compute a efectos de los límites impuestos en el POTA, lo que ha llevado al documento definitivo a pasar de 47

²⁶⁰ FERRER RODRÍGUEZ, A., NIETO CALMAESTRA, J.A. y URDIALES VIEDMA, M.A. (2010): “Desajustes entre los principios teóricos de la legislación territorial vigente y la práctica planificadora: análisis de casos en Andalucía”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, N° 331 (70).

a 69 áreas de oportunidad”²⁶¹ lo que les conduce a plantear “... De esas 69 áreas de oportunidad 22 son para suelos destinados a usos residenciales de relevancia metropolitana y suman un total de 1.230 has que permitirán el desarrollo de 54.800 nuevas viviendas de las que, en principio, se prevé que serán viviendas protegidas entre el 60 y el 70%, lo que supondría cubrir el 50% de la demanda de vivienda protegida identificada por el Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía (IESA) para la aglomeración urbana de Sevilla.[...] el propio plan prevé un crecimiento de la población leve. El resto de áreas suponen una superficie de 6.560 has que estarán dedicadas a zonas productivas –de carácter tecnológico, logístico, empresarial y terciario- En conjunto, pues, las áreas de oportunidad podrán ocupar casi 8.000 has de la aglomeración”.

Y terminan su referencia a las AAO haciendo referencia en su artículo a la alegación presentada por Ecologistas en Acción y al Informe del Defensor del Pueblo, que han sido objeto de análisis con anterioridad.

Es de reseñar la falta de pronunciamientos desde la perspectiva jurídica a esta figura, reflejo de una de las principales carencias de la ordenación del territorio en general, materia que precisa urgentemente ser abordada por los juristas como complemento de otras disciplinas como la geografía que desde hace años le dedican una especial atención²⁶².

261. Señala Luis Andrés Zambrana “POTAUS: tanto esperar para esto”. *Tribuna Abierta del periódico ABC*, 2 de enero de 2009, como citan en su trabajo FERRER RODRÍGUEZ, A., NIETO CALMAESTRA, J.A. y URDIALES VIEDMA, M.A. (2010): “Desajustes entre los principios...” op. cit.

262. Pese a lo anterior, algunos destacados autores de nuestra doctrina jurídica sí han dedicado notables esfuerzos a abordar la ordenación del territorio. Sin ánimo de exhaustividad, reseñar la labor de autores como SÁNCHEZ BLANCO quien ya en el año 1979 evidenciaba el vacío de una política pública como la ordenación del territorio y la relevancia que la misma podía tomar en una adecuada estructuración del territorio a través, entre otras, de materias tan estrechamente vinculadas como una adecuada articulación de las carreteras. En SÁNCHEZ BLANCO, Á. (1979): *La afectación de bienes al dominio público*. Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla. Del mismo autor, (2006): “Ordenación del territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. En OTONÍN BARRERA, F., VÁZQUEZ OTEO, A.J. y SÁNCHEZ GOYANES, E. (coords.) *Derecho urbanístico de Andalucía*. Editorial Wolters Kluwer. Muy significativos, en el mismo sentido, LÓPEZ RAMÓN, F. (1995): *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra y PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Editorial Marcial Pons, Madrid. Más reciente en el tiempo, es trabajo de obligada referencia, sentando las bases jurídicas de esta función pública, LÓPEZ BENÍTEZ, M. y VERA JURADO, D.J. (2005): “La Ordenación del Territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia”. *Revista Jurídica de Navarra*, Nº 40, págs. 163-2002. Destacar la continua labor realizada también por PAREJO ALFONSO, L. entre otros, en (2016): *La construcción del espacio: una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia; o (1985): “La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº 226, pág. 209-240.

2. PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES

Como se adelantaba, al debate inicial en torno a la figura de las AAO le sucederían unos años más tarde, sucesivos pronunciamientos judiciales que resolvían los diferentes recursos planteados en oposición a la figura. En los siguientes apartados se reseñan las principales cuestiones que han sido objeto de diversas resoluciones judiciales. No obstante, se debe aclarar desde ya que por cuestiones temporales esta cuestión sigue jurídicamente “viva”, pues aunque ya se han resuelto un buen número de asuntos por el TS vía recursos de casación planteados frente a SSTSJ de Andalucía, aún quedan asuntos pendientes de resolución y pronunciamiento por el Alto Tribunal.

2.1. En relación a la exención prevista para las AAO en el límite de crecimiento dispuesto por la norma 45.4 del POTA al planeamiento urbanístico municipal

Alguna de las cuestiones que, desde su origen, mayor polémica ha generado ha sido la previsión contenida en la regulación jurídica de las AAO, conforme a la cual los cambios de clasificación de los suelos incluidos en su ámbito no computan a los efectos de la limitación contenida en la norma 45.4 del POTA dirigida al planeamiento urbanístico municipal y la potestad discrecional de la ordenación del territorio de ámbito subregional para el establecimiento de AAO. Sobre estas cuestiones se ha pronunciado tanto el TSJ de Andalucía como el TS.

- STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla de 5 de junio de 2014. núm. rec. 107/2012 (Ponente Ilmo. Sr. D. José Santos Gómez)²⁶³

La Sentencia se pronuncia frente al recurso interpuesto contra el Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el POTS de La Janda y, tras un riguroso análisis, termina estimando parcialmente el recurso y declarando nulo en su fallo los artículos 12.4, 18.1, 18.2.a) último párrafo, 18.2.b) último párrafo y 18.2.c) del Decreto 358/2011. Los recurrentes sustentan sus pretensiones en diversas alegaciones, entre ellas, las relativas a:

- Vulneración de los límites de crecimiento urbanístico residencial impuestos por la norma 45 del POTA, por los artículos 12, 17 y 18, del POTS de La Janda.
- Vulneración del principio de jerarquía normativa al determinar varias zonas como AAO. Improcedencia de atribuir carácter de excepcionalidad eximente de conservación medioambiental a las AAO.

Pues bien, en su labor de enjuiciamiento, la Sala, en relación con la primera cuestión indicada, la alegada vulneración de los límites de crecimiento establecidos por el

²⁶³ ECLI:ES:TSJAND:2014:5469

POTA, la entiende procedente y así lo razona en su F.D. Noveno que, en suma, viene a reprochar que determinados preceptos del POTS de La Janda contravienen la norma 45.4 del POTA, en la medida en que los límites al crecimiento urbanístico residencial que resultan de este precepto reglamentario de rango superior no se sustituyen por criterios específicos ni tampoco se justifica la alteración de los parámetros objetivos, sino que simplemente se excluye. De esta manera, la Sentencia, tras poner en relación la propia LOTA con el Decreto de formulación del POTS de La Janda, señala que:

“... debe recordarse que el art. 6 de la Ley 1/1994, expresa: El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general. Por su parte [...] el art. 3 del Decreto 90/2007, afirma entre otros objetivos del POTJ: [...] D) Identificar, en su caso, zonas de oportunidad para el desarrollo de usos y actividades económicas. En el art. 10 de la normativa se regula el sistema de asentamientos y como objetivos se contempla el de propiciar un desarrollo urbano compacto y respetuoso con las condiciones del territorio. En el referido sistema de asentamientos se deben integrar las áreas de oportunidad una vez que se produzca su incorporación al proceso urbanístico, tal y como dispone el art. 12.1 de la normativa. En el Informe de Sostenibilidad Ambiental, como orientación estratégica sugerida desde la Administración Ambiental en relación con los contenidos del POTJ, se contemplan los “Desarrollos Urbanos” y se considera que el suelo es un recurso natural no renovable, siendo su gestión esencial para asegurar la conservación de los recursos naturales con él relacionados. Se deberá limitar, orientar y planificar los crecimientos urbanísticos teniendo en cuenta la capacidad de carga del territorio, entendida como el nivel máximo de utilización que se puede hacer de un sistema territorial sin alterar de forma significativa su funcionamiento....”.

Y transcribe textualmente la cuestión objeto de la controversia, la norma 45.4 del POTA:

“El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía [...] establece en su norma 45.4, como criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales con el modelo de ciudad establecido los siguientes: la dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, el parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización) [...] Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incremento de suelo urbanizable superiores al 40 % del suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30 % en ocho años. Los planes de ordenación del territorio

de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito [...]. En el supuesto de existencia de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en vigor, los referidos criterios se enmarcarán en las determinaciones y contenidos de éstos...”.

Con los referidos antecedentes, la Sentencia entra en el análisis concreto de los preceptos del POTS de la Janda que se eximen a los efectos del cómputo de la limitación de crecimiento prevista en el instrumento de planificación territorial de ámbito regional, POTA, así establece que:

“Los preceptos y principios referidos no son respetados por el art. 12.4 de la normativa del POTJ, que establece lo siguiente: la clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las áreas de oportunidad no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. En modo alguno, cumple el último precepto reseñado, con las previsiones de la norma 45.4 del Plan de Ordenación del Territorio, no se trata de motivación y justificación de alteraciones sustanciales de los parámetros objetivos de los límites del mismo, ni mucho menos de que el POTJ, en su art. 12.4, haya establecido un criterio específico para cada ámbito, sino que de lo que se trata es de su no aplicación, por lo que se vulnera su contenido al infringir su carácter vinculante, a la luz de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 1/1994, [...] las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales y en su apartado segundo, expresa que las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables”.

Por contra, los otros dos alegatos formulados por la actora en referencia a las AAO: vulneración del principio de jerarquía normativa e improcedencia de atribuir carácter de excepcionalidad eximente de conservación medioambiental a las AAO, son desestimados por la Sala que, así en FD. Octavo, destaca:

“El último apartado (en referencia al artículo 3, letra d) del Decreto 90/2007 que señala entre los objetivos del POTJ, el de identificar, en su caso, zonas de oportunidad para el desarrollo de usos y actividades económicas) autoriza al planificador para identificar áreas de oportunidad y determinar el desarrollo de usos y actividades económicas. La propia denominación del desarrollo de usos y actividades económicas en “áreas o zonas de oportunidad” determina una clara connotación discrecional de la ordenación territorial de ámbito subregional. Por ello, la potestad discrecional de la planificación debe ser esencialmente respetada en el enjuiciamiento y sólo podría declararse la nulidad del plan, si se acreditase la arbitrariedad del mismo. En consonancia con lo anterior no es estimable el último haz de alegaciones de la parte actora referente a [...] vulneración del principio de jerarquía

normativa al determinar varias zonas como áreas de oportunidad; improcedencia de atribuir carácter de excepcionalidad eximente de conservación medioambiental a las áreas de oportunidad. Como se ha dicho la creación de las áreas de oportunidad atiende a razones de desarrollo de usos y actividades económicas, y su creación es esencialmente discrecional, de acuerdo con los criterios generales del art. 48 de la normativa; en tanto que la justificación y condicionantes particulares, se contempla en todas y cada una de sus correspondientes fichas de planeamiento, por lo que no son procedentes las alegaciones referentes a supuestas vulneraciones de jerarquía normativa ni de excepcionalidad”.

En casi idénticos extremos se pronuncia la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sede Sevilla, de 5 de junio de 2014, núm. rec. 95/2012 (Ponente Ilmo. Sr. D. José Santos Gómez), en un recurso planteado por la Federación Ecologistas en Acción frente al Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se prueba el POTS de La Janda. El fallo, con estimación parcial del recurso, declara nulo diversos preceptos del plan, en concreto los artículos 12.4, 18.1, 18.2.a) último párrafo, 18.2.b) último párrafo y 18.2.c), todos ellos referidos a la exención del cómputo a los efectos de la norma 45 del POTA²⁶⁴.

²⁶⁴ En concreto, la redacción de los artículos que vienen a declararse nulos por las Sentencias analizadas, es el que se indica a continuación:

Artículo 12.4 Normativa POTS La Janda “Áreas de oportunidad”

“La clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las áreas de oportunidad no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la Norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (N)”.

Artículo 18.1 Normativa POTS La Janda “Directrices al planeamiento urbanístico en relación con las viviendas y otras edificaciones construidas en suelo no urbanizable”

“A efectos de la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sobre límites al crecimiento urbano, en las áreas suburbanizadas de interés territorial no computarán, sea cual sea la categoría en que se incluyan: los suelos incluidos en las mismas que se incorporen al proceso urbanístico; la población correspondiente a las viviendas edificadas existentes en dichas áreas, y la población correspondiente a las nuevas viviendas vinculadas a la reserva de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, ya sea de la misma área o, cuando proceda su exención, en otros ámbitos del Plan (D)”.

Artículo 18.2.a), último párrafo, Normativa POTS La Janda

“No computarán a los efectos de la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sobre límites de crecimiento urbano, la población correspondiente a las viviendas edificadas ya existentes en dichos ámbitos ni la correspondiente a las nuevas viviendas vinculadas a la reserva de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública ya sea en el mismo ámbito o, cuando proceda su exención, en otros ámbitos del Plan”.

Artículo 18.2.b) último párrafo, Normativa POTS La Janda

“Del ámbito delimitado se deducirá a los efectos de la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sobre límites de crecimiento urbano, la superficie correspondiente a las parcelas de las edificaciones existentes, la población correspondiente a las viviendas edificadas existentes en dichos ámbitos, y los correspondientes a las nuevas viviendas vinculadas a la reserva de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, ya sea en el mismo ámbito o, cuando proceda su exención, en otros ámbitos del Plan”.

Artículo 18.2.c), Normativa POTS La Janda

“La clasificación de suelo urbanizable con delimitación sectorial (ordenado o sectorizado) cuando las edificaciones existentes no representen el 40%, en cuyo caso no computarán a los efectos de la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sobre límites de crecimiento urbano los habitantes correspondientes a las viviendas edificadas existentes en el ámbito, y los correspondientes a las nuevas viviendas vinculadas a la reserva de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, ya sea en el mismo ámbito o, cuando proceda su exención, en otros ámbitos del Plan; en todo caso, computará la totalidad del suelo clasificado”.

Siendo las anteriores Sentencias recurribles en casación, ambas han sido objeto de sendos recursos en los que han recaído las SSTS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 14 de marzo de 2016, núm. rec. 3000/2014²⁶⁵ y 3187/2014²⁶⁶ (Ponente Excmo. Sr. José Juan Suay Rincón). Como cuestiones reseñables, aunque las Sentencias resaltan que "... si se admite que efectivamente los planes territoriales puedan establecer criterios específicos con base en el indicado artículo 45.4, tampoco resulta descabellado considerar que tales criterios han de moverse dentro del ámbito de los límites establecidos por dicho precepto reglamentario indicado; en otros términos, el legítimo establecimiento de tales criterios específicos tampoco equivale a la lisa y llana exención de los parámetros establecidos por dicho precepto", insiste el TS en que se trata de interpretación de preceptos integrantes del ordenamiento autonómico y que como tal quedan vedado en su acceso a la casación en la medida en que, como también recuerdan, el artículo 86.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA, constriñe el ámbito propio del recurso de casación a las cuestiones interpretativas suscitadas por la normativa estatal.

Como notas finales, destacar dos cuestiones. Por un lado, la reiterada norma 45.4 del POTA no deja duda en su tenor cuando establece un criterio general para cuya concreción faculta expresamente a los instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional, POTS, mediante lo que postula como "criterios específicos", ningún óbice ni contravención al principio de jerarquía normativa parece evidenciarse si dicho planeamiento territorial subregional opta por, en dicha potestad, eximir un determinado ámbito de dicho límite, máxime cuando, por otro lado, ha de tenerse presente que se trata de previsiones establecidas desde la planificación territorial que resultan vinculantes para el planeamiento urbanístico y a las que necesariamente habrá de atenerse, por lo que si las previsiones de crecimiento que por presentar un carácter supralocal son establecidas por la planificación territorial, computan a los efectos del crecimiento que desde el planeamiento municipal pueda establecerse, se estaría generando una situación desigual entre los municipios del ámbito y limitando la potestad del planificador municipal.

Por el contrario, y de las Sentencias analizadas, queda reconocida hasta el momento, la potestad de la planificación territorial para, dentro de la necesaria discrecionalidad que se le otorga al planificador, la localización de AAO fundamentada en razones de desarrollo de usos y actividades económicas propias de esta función pública.

²⁶⁵. ECLI:ES:TS:2016:1127

²⁶⁶. ECLI:ES:TS:2016:1129

2.2. Falta de adecuada motivación en la ordenación propuesta para las AAO

Otra de las cuestiones que ha generado numerosos debates ha sido la reiterada alegación de la falta de motivación de los instrumentos en la ordenación propuesta por los POTS en las AAO. En relación con esta cuestión, si bien se debe adelantar que en el caso enjuiciado por la Sentencia que se analiza a continuación, se parte de la incorporación ex novo de un AAO en la aprobación definitiva del documento y sin que con anterioridad se hubiese hecho siquiera alusión a la posibilidad de su establecimiento, por lo que concurre un doble presupuesto previo. El fallo de la Sentencia, con estimación del recurso, declara la nulidad y deja sin efecto el AAO, posteriormente recurrida en casación y ratificado el fallo por el TS.

- STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, Sección 2^a, de fecha 4 de septiembre de 2015, núm. rec. 789/2006 (Ponente Ilmo. Sr. D. Ángel Salas Gallego)²⁶⁷

El recurso que da origen a la meritada Sentencia, es el interpuesto por una mercantil frente al Decreto 130/2006, de 27 de junio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprobó definitivamente el POTS del Litoral Occidental de Huelva. Por la actora se alega en esencia, como acertadamente resumen la Sentencia en su F.D. Segundo, “Nulidad del Plan por excederse en el plazo de tramitación, por infracción del principio de audiencia y por falta de motivación de la ordenación propuesta, infracción del derecho de propiedad, infracción del principio de autonomía local e infracción del principio de legalidad”.

Dos son las cuestiones relevantes a los efectos del análisis que se viene realizando, por un lado, la presunta vulneración del principio de autonomía local e infracción del derecho de propiedad y por otro, esencial, la pretendida falta de motivación de la ordenación propuesta para una de las AAO contemplada en el POTS del Litoral Occidental de Huelva: el AAO El Marquesado.

Sobre la primera cuestión, el TSJ de Andalucía, entiende, y así lo señala en su F.D. Quinto, frente al alegato de la actora, “... describe someramente la parte actora su propiedad, una extensión de 439 hectáreas, finca El Marquesado, entre Ayamonte e Isla Cristina, con aprovechamiento forestal y de frutales cítricos, narrando que en los documentos de revisión del planeamiento de ambas poblaciones se preveían ciertas determinaciones relacionadas con un posible desarrollo turístico en los terrenos de la actora que se vieron frustradas por la aprobación del POTCLOH, en

²⁶⁷. ECLI:ES:TSJAND:2015:10241

lo que quiere ver la actora la vulneración de la autonomía municipal y la del derecho de propiedad que le corresponde” que “... ambos planeamientos en revisión no llegaron siquiera a la aprobación provisional, que ni confiere ni priva de derecho alguno a la entidad actora, tratándose, pues, de determinaciones de la aprobación inicial a las que aún les quedaba un largo camino por recorrer y, por tanto, de resultado final incierto, con o sin Plan de Ordenación del Territorio, al que, en relación con lo expuesto, se atribuye la vulneración de la autonomía municipal por la parte actora de manera incorrecta y excesiva, y, a mayor abundamiento, quienes deberían haber denunciado esa vulneración serían los Ayuntamientos supuestamente afectados en su autonomía y no consta que lo hayan hecho”.

Por el contrario, frente a la crítica de la demandante por la incorporación en la aprobación definitiva de la denominada “AAO de El Marquesado” a la que ninguna referencia se había hecho durante la tramitación del POTS, por lo que entiende se vulnera el principio de audiencia, además de carecer de la necesaria motivación, aspectos a los que nuevamente añade las presuntas restricciones para el derecho de propiedad, la Sala lo analiza con detenimiento en sus F.D. Sexto, Séptimo y Octavo, en los que destaca las cuestiones que a continuación se reseñan.

Comienza su valoración, remitiéndose al artículo 52 del POTS del Litoral Occidental de Huelva, precepto que contiene la regulación del AAO objeto del debate, “El Marquesado”, y tras su transcripción, se remite al artículo 5 del propio POTS para aclarar qué debe entenderse por norma y qué por directriz. En tercer lugar, se remite a la Memoria del POTS “en busca de la justificación o motivación del área de oportunidad, cuestión que en absoluto es baladí, no sólo por las consecuencias del carácter de Norma del apartado primero del art 52 transcrito y sus efectos contemplados en los apartados 3 y 4 del mismo”, señala la Sentencia en su F.D. Sexto, para proseguir indicando, con la transcripción del artículo 73 de la LOUA, conforme al cual, recuerda la resolución:

- “1. Los Planes de Ordenación del Territorio, las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que tengan la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y el Plan General de Ordenación Urbanística podrán establecer en cualquier clase de suelo reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.
2. El objeto de estas reservas será, de acuerdo con la clasificación de los suelos, el siguiente:
 - a) En suelo urbano que cuente con ordenación detallada, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, así como los equipamientos que correspondieren.

- b) En suelo urbanizable y en el urbano no consolidado, la consecución de cualesquiera de los fines establecidos en el artículo 69 de esta Ley, para usos residenciales, industriales, terciarios y de equipamientos. En caso de uso residencial, el destino predominante de los terrenos reservados será el de viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
 - c) En suelo no urbanizable, crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas en aquellas zonas donde se prevea el crecimiento de la ciudad, siendo el destino predominante el de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o para otros usos industriales, terciarios o turísticos, salvo que la finalidad de la reserva sea la de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial.
3. En ausencia de los Planes a que se refiere el apartado 1 o de previsión en los mismos de las reservas de terrenos para los patrimonios públicos de suelo, podrán proceder a su delimitación:
- a) Los municipios, en cualquier clase de suelo y por el procedimiento previsto para la delimitación de las unidades de ejecución.
 - b) La Consejería competente en materia de urbanismo, en suelo no urbanizable, mediante la aprobación al efecto de un Plan Especial; y en suelo urbanizable mediante el procedimiento de delimitación de reservas de terrenos, previa información pública, audiencia del municipio o municipios y propietarios afectados por plazo común de veinte días, y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
4. Por el mismo procedimiento establecido en la letra b) del apartado anterior, y en cualquier clase de suelo, la Consejería competente en materia de urbanismo podrá delimitar reservas de terrenos en caso de desafectación del destino público de terrenos y edificaciones propiedad de las Administraciones públicas.
5. El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los apartados anteriores comporta:
- a) La declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos; debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por la Administración competente, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo común de veinte días, procediéndose a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente. En suelo urbano o urbanizable sectorizado, implicará además, en su caso, la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación.

b) La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley en favor de la Administración que proceda.

6. Mediante convenio de colaboración, los municipios y la Administración de la Junta de Andalucía podrán acordar la gestión concertada de las reservas de suelo, pudiendo adquirirse bienes en reservas delimitadas por cualquiera de estas Administraciones”.

Con los antecedentes normativos anteriores, la Sala, en su FD. Séptimo, señala las, a su juicio, trascendentes consecuencias de la reserva que se ordena para el AAO, para lo que acude a analizar la propia Memoria del POTS calificando de “escueta y lacónica referencia en un apartado que se intitula “1.2. Identificar las áreas estratégicas para la localización de actividades logísticas y productivas de interés supramunicipal y regional...”, transcribiendo el referido apartado, tanto en la justificación como la propuesta para el ámbito, y concluyendo que:

“Siendo ello así en relación con el área logística, hemos de preguntarnos cuál es la “justificación” en relación con el área de oportunidad de El Marquesado [...] y la respuesta no puede ser otra que la de que la misma es simple y llanamente, de manera escueta, lacónica e inexplicada, que se ha buscado un espacio bien ubicado “para la localización de usos y actividades de carácter emblemático e impulsores de actividades de carácter regional”. Eso es todo. Ni se indica cuáles pudieran ser, incluso a título meramente ejemplificativo, esas actividades “emblemáticas” (en el DRAE significativas, representativas) ni se especifica qué usos sean los “impulsores de actividades de carácter regional”, de interés regional, que hemos de suponer, a falta de una explicación, que es un interés no ya supramunicipal sino de la región, esto es, un interés de Andalucía. Debería haberse indicado, al menos, qué actividad emblemática -de entre las que pudiera hipotéticamente haber-debería desarrollarse en el área de oportunidad de El Marquesado y no en cualquier otro lugar de nuestra Comunidad”.

Y a mayor abundamiento, en su FD. Octavo, insiste en la falta de motivación y recuerda lo acaecido en las reservas de terrenos de la zona de Las Aletas en Puerto Real con remisión a los pronunciamientos del TS sobre la misma. En concreto, el TSJ de Andalucía, señala que “... se produce así una total y absoluta indefinición, una situación muy similar a la acaecida con las reservas de terrenos en la zona de Las Aletas, en Puerto Real, que esta Sala, el Tribunal Supremo y la Junta de Andalucía tan bien conocen, pues no han sido pocos los recursos tramitados y resueltos en relación con ella. Podemos así remitirnos, mutatis mutandis, a los razonamientos de nuestra sentencia de 26 de febrero de

2008, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 766 de 2005, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLO: Con estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad Dehesa Norte, S. A. contra la referida resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, debemos anularla y la anulamos, dada su inadecuación al Orden jurídico...».

Con referencia nuevamente a su Sentencia de 26 de febrero de 2008, el TSJ de Andalucía pone en relación el artículo 73 LOUA, recordando que la rigurosidad del mecanismo de dicho precepto por su afección al derecho de propiedad, y pese a la primacía del interés social sobre el particular, no puede emplearse de manera absoluta o injustificada, precisando de una adecuada motivación y justificación de la decisión administrativa, así indica:

“... Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico tercero: «El mecanismo intervencionista que el precepto establece [nos referíamos al art 73 LOUA] presenta un riguroso sistema que afecta sumamente al derecho de propiedad, cuyo sentido social hace declinar el derecho de los particulares aunque no en términos absolutos ni injustificados. Es por ello que ante estos instrumentos habilitantes de reserva de terrenos debe procederse con indudable cautela. Y ello porque las consecuencias de su aprobación van mucho más allá de la simple delimitación y prueba de ello es la habilitación que contienen, conforme al propio precepto que hemos resaltado, que en su apartado 2 dice que el establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los apartados anteriores comporta, de una parte, la declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa y de otra la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley en favor de la Administración que proceda. Ello requiere que la justificación de la decisión administrativa requiera de una sólida fundamentación que acredite inequívocamente que es el bien común el que justifica la actuación...» [...]”.

Entrando, además, al análisis del fondo del asunto sometido a su enjuiciamiento, la Sentencia indica que “... [la falta de] concreción de cuáles sean el carácter de esas nuevas empresas y actividades y cuál el contenido del parque recreativo, afecta sumamente a la motivación, imprescindible en esta cuestión...”.

Finalmente, pone la cuestión objeto de debate en relación con el propio artículo 76 de la LOUA que regula las potestades de disposición de la Administración sobre los bienes de los patrimonios públicos de suelo y, con remisión a anteriores pronunciamientos, la Sala sentencia que:

“... Es incuestionable que no puede a esos fines dotarse a la administración de las prerrogativas que el art. 76 de la L.O.U.A. le otorga, con la abierta posibilidad de incidir sobre las propiedades privadas a través de instrumentos tan rigurosos como una privilegiada y excepcional forma de expropiación de forma inapelable. Por ello, la Sala entiende injustificado el Plan, que debe merecer su anulación”. Y en nuestra sentencia de 12 de diciembre de 2008 decíamos que “poco podemos añadir a lo ya expresado por la Sala en la sentencia transcrita. Tan sólo reiterar que la STS de 21 de Mayo de 2003 impone a los efectos de las reservas de terrenos para su incorporación a los Patrimonios Municipales o Autonómicos de Suelo la expresión seria y razonable de los fines a que se van a destinar, o, lo que es lo mismo, de los concretos y específicos usos que se tienen previstos, de la concreta finalidad protegida por la Ley. Y ello en el bien entendido de que el interés que ha de guiar las reservas de terrenos es el interés social, que, como dice la STS de 31 de Octubre de 2001, “... no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1.1 de la Constitución Española, que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9.2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquél que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Sentencias ambas que fueron confirmadas por el TS en sus sentencias de 7 y 13 de marzo de 2012, respectivamente, expresando en la primera de ellas que “dicha Sala de instancia ha declarado en su sentencia, como se deduce de los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de la misma, antes transcritos en los antecedentes segundo y tercero de esta nuestra, que el Plan de Delimitación aprobado, que viene a constituir desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, carece de justificación porque dicho Plan de Delimitación sobrepasa las previsiones del aludido Plan de Ordenación de Territorio de la Bahía de Cádiz, de manera que, si bien éste posibilita la aprobación de un Plan de Delimitación, no le sirve de fundamento, ya que cuando aquél prevé un centro de transportes de mercancías que aproveche las infraestructuras viarias, ferroviarias y portuarias; un parque empresarial que combine la promoción de suelo con destino productivo con el apoyo a la formación de nuevas empresas y actividades y finalmente un parque comercial recreativo, no concreta el carácter de esas nuevas empresas ni sus actividades o cuál sea el contenido del parque recreativo, indefinición que no autoriza a la Administración a delimitar suelo con las consecuencias previstas en los artículos 73.2 y 76 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, entre ellas la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa”.

Para concluir, con estimación del recurso y declarando la anulación del POTS del Litoral Occidental de Huelva únicamente en lo referente al AAO de El Marquesado, y nuevamente con expresa remisión y fundamento en el artículo 73 de la LOUA, que pese a la potestad de los POTS para establecer o delimitar reservas de terrenos, ello precisa de manera insoslayable, precisamente por sus consecuencias que comportan la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación o la sujeción de las transmisiones a los derechos de tanteo y retracto, de “una completa y exhaustiva justificación”, que al no concurrir en el AAO objeto de controversia, determina la decisión judicial ya adelantada.

- STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 22 de diciembre de 2016, núm. rec. 3836/2015 (Ponente Excmo. Sr. Rafael Fernández Valverde)²⁶⁸

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía frente a la STSJ de Andalucía de 4 de septiembre de 2015. La recurrente sostiene dos motivos impugnatorios: ausencia de motivación de la Sentencia impugnada (artículo 88.1.c) de la LJCA por infracción del artículo 218 de la LEC) e infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPAC.

Ambos motivos son desestimados por el TS. En relación con el primero, en su F.D. Cuarto, la Sentencia recopila la argumentación del TSJ de Andalucía y concluye que, en síntesis, la Sala de instancia lo que hace es destacar el plus de motivación que se requiere en las actuaciones de la Administración con incidencia en terrenos de propiedad privada de los administrados con la finalidad de proceder a la reserva de terrenos, insistiendo en la exigencia motivadora, coincidiendo en que dicha omisión ha sido el elemento determinante para la estimación del recurso.

Por su parte, dedica su F.D. Quinto a analizar las razones que le llevan a desestimar el segundo motivo esgrimido por la recurrente y con ello a confirmar la Sentencia del TSJ de Andalucía. Para ello, comienza indicando que el establecimiento del AAO objeto del debate no ha contado con justificación concreta que apoye su establecimiento e implantación, es más, señala que “... moviéndose en un terrenos de confusión y vaguedad que o puede constituir soporte para la constitución de la reserva pretendida, en los términos en los que es exigido por el citado artículo 73 de la LOUA”, recordando, a continuación, la exigencia de

²⁶⁸. ECLI:ES:TS:2016:5777

motivación de los actos administrativos, tal y como es proclamada por el artículo 54 de la LRJPAC, y cuya finalidad no es otra que el hecho de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto, motivación que a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados en el artículo 9.3 CE, pero también de la exigencia constitucional del propio artículo 24.2 CE y 103 CE, principio de legalidad en la actuación administrativa. Para concluir, el referido FD. Quinto, con expresa referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza 8/10 de diciembre de 2000, indicando que "... incluye dentro de su artículo 41, dedicado al "Derecho a una buena Administración", entre otros particulares, "la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones". Tal precepto se integra hoy en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, que [...] en su artículo 6 dispone que "La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados"[...]"

2.3. Sobre la potestad de eliminación de AAO inicialmente previstas en los documentos sometidos a información pública y su ulterior supresión en los documentos definitivamente aprobados, así como el carácter de tal alteración a los efectos de la necesidad o no de sometimiento a nuevo trámite de información pública

Tal y como se indicaba al analizar en el capítulo 1 los diversos POTS y las previsiones de los mismos en relación con las AAO, se insistía en el cambio de rumbo en algunos instrumentos durante su tramitación y las modificaciones introducidas que llevan a la supresión de un importante número de ámbitos inicialmente previstos. Especialmente llamativa es esta cuestión en el POTS del Campo de Gibraltar o en el POTS de la aglomeración urbana de Almería.

Este tema ha sido objeto de sendos recursos jurisdiccionales, motivados, precisamente, en el no sometimiento a una nueva fase de información pública tras la supresión de AAO inicialmente previstas, justificado por los recurrentes en el carácter sustancial que tal supresión tiene sobre el instrumento. Pues bien, recientemente han visto la luz las resoluciones judiciales que resuelven la cuestión y en las que, en síntesis, el TS atendiendo a la falta de carácter sustancial de dichas alteraciones entiende que no era preceptiva una nueva fase de información pública como se demandaba por los recurrentes.

- STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 2 de febrero de 2016, núm. rec. 1036/2014 (Ponente Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón)²⁶⁹ y STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 3 de febrero de 2016, núm. rec. 2345/2014 (Ponente Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís)²⁷⁰, se pronuncian en el sentido indicado.

Ambas Sentencias resuelven sendos recursos de casación planteados frente a las SSTSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Sevilla, de 23 de enero de 2014 y 25 de abril de 2014, respectivamente, por las que desestimaban los recursos interpuestos contra el Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprobó definitivamente el POTS del Campo de Gibraltar (Cádiz). El TS en ambas llega a idéntica conclusión: improcedencia del recurso de casación, manteniendo el pronunciamiento de la instancia.

Pues bien, centrados en el debate judicial, la primera de las Sentencias indicadas, la STS de 2 de febrero de 2016, el primer motivo aducido por los recurrentes es la presunta infracción de diversos preceptos constitucionales (artículos 9, 23, 105, aptos. a) y c) de la Constitución), legales (artículo 4, apartado e) del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo) y reglamentarios (artículos 128 y 130 del Real Decreto 2159/1978, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento), por considerar que en el supuesto de autos, la Administración actuante habría debido propiciar la apertura de un nuevo trámite de información pública, dadas las alteraciones que se produjeron en el documento de planeamiento aprobado por ella e impugnado en la instancia (POTS del Campo de Gibraltar) después de haberse practicado una primera información pública, y como consecuencia de las alegaciones efectuadas en dicha fase y de los informes aportados al expediente.

Este motivo es desestimado por el TS en su Sentencia, que comienza su fundamentación con el reconocimiento, a la luz de los preceptos invocados por la actora, en efecto, de la necesaria garantía de participación en el curso de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, lo que se traduce en el otorgamiento a los ciudadanos de un auténtico derecho de participación en este ámbito cuya virtualidad ha de quedar suficientemente preservada. Aunque de configuración legal dicho derecho “constitucionalmente reconocido por virtud de lo dispuesto por el artículo 105) de la Norma Fundamental...”,

²⁶⁹. ECLI:ES:TS:2016:238

²⁷⁰. ECLI:ES:TS:2016:261

reconoce expresamente, recordando que se trata de una exigencia constitucional insoslayable y remitiéndose a la norma que a los efectos enjuiciados, se encarga de asegurar el referido derecho y de asegurar su eficacia: el artículo 4 e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008.

El TS recuerda que pese a lo anterior, la normativa estatal básica no deja establecida la forma o modo en que dicho derecho ha de venir regulado, tarea que queda emplazada al legislador autonómico, y, analizando a continuación el artículo 32 de la LOUA, entiende que es improcedente el motivo denunciado toda vez que el pretendido trámite cuya omisión se echa en falta, solamente está regulado en el caso del planeamiento urbanístico, enfatizando en que no así en el territorial. Y a renglón seguido aclara "... No podía decir otra cosa este precepto que lo que dice, porque la referida Ley tiene por objeto únicamente el planeamiento urbanístico y por eso se refiere específicamente nada más que a los instrumentos de planeamiento susceptibles de incluirse en el indicado ámbito. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la ordenación del territorio es objeto de distinta Ley, como por lo demás la propia sentencia se cuida de recordar en otro de sus pasajes, la Ley 1/1994 (donde la información pública se encuentra contemplada en uno de sus preceptos: artículo 13)" para continuar señalando "... Así las cosas, en tanto que la legislación autonómica no excluye ni se pronuncia sobre la procedencia de la práctica del trámite controvertido, son conciliables las exigencias derivadas de dicha normativa con las que a su vez resultan de la normativa estatal básica [...]. La normativa autonómica aplicable, aun cuando contempla la procedencia de una nueva información pública solo en el caso de alteraciones en el planeamiento urbanístico, en definitiva, no excluye su práctica si tales alteraciones se producen en el curso de tramitación de planes territoriales. Y, en consecuencia, cabe y procede una interpretación integradora en el sentido auspiciado".

Y esa interpretación integradora a la que alude, es la que analiza pormenorizadamente en su FD. Cuarto, C), en el que literalmente indica "Esto expuesto, cumple entonces concluir que dicho trámite resulta insoslayable, a fin de asegurar la eficacia del derecho a la participación ciudadana en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, como ordena la normativa estatal; ahora bien, cabe ahora patrocinar una interpretación integradora de tales disposiciones encaminada a armonizar las exigencias dimanantes de ellas, siempre sobre la base de que concurren las mismas premisas que las establecidas para la procedencia de la práctica de la información pública en los supuestos en que está prevista por la normativa autonómica que resulta de aplicación" para, a continuación, poner en relación la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico con los de planificación territorial, así establece "Entendemos, pues, que, en aras de garantizar la eficacia en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en este sector del ordenamiento jurídico, resulta procedente la práctica de una

(nueva) información pública (o, en su caso, un trámite de naturaleza equivalente), también en la tramitación de los instrumentos de planeamiento territorial, cuando éstos presentan un contenido urbanístico sustancialmente análogo al propio de los planes de esta índole, y si además se introducen alteraciones sustanciales en el curso de la tramitación de estos instrumentos. En el contexto expuesto, por lo demás, no se trataría de una segunda o de una nueva información pública, sino de la información pública requerida por la normativa estatal básica que resulta de aplicación, porque la anterior habría quedado desprovista de virtualidad”.

Con estas premisas de partida, el TS entiende que han de verificarse dos condiciones previas que vendrían a supeditar la exigencia del referido trámite, distinguiendo por un lado, el hecho de que el planeamiento territorial se comporte como el planeamiento urbanístico, para lo que ha de poseer un contenido materialmente urbanístico, y por otro, que las alteraciones introducidas en el documento tengan carácter sustancial y afecten al modelo territorial inicialmente configurado por el instrumento.

Ambas condiciones son analizadas por la Sentencia. En relación con la primera, tras indicar que es competencia del legislador autonómico establecer la regulación de los instrumentos de ordenación territorial y sus relaciones con los instrumentos de ordenación urbanística y, en consecuencia, compete a los TSJ de cada Comunidad Autónoma, su interpretación y aplicación en cuanto derecho autonómico, reconoce que:

“Ahora bien, acerca de este extremo, justamente, la sentencia impugnada, al resolver sobre unas supuestas discrepancias en el articulado del plan, se pronuncia en unos términos inequívocos que ya recogimos antes, al afirmar respecto de los terrenos que nos ocupan que, de acuerdo con el carácter vinculante del artículo 75.2 POTCG, habrán de ser clasificados en el PGOU de San Roque como suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o sistema general de espacios libres en suelo no urbanizable los terrenos a que el mismo se refiere (salvedad hecha de las excepciones que también se establecen).

Por lo tanto, aun cuando no se establezca directamente la clasificación que corresponda al suelo por el planeamiento territorial, y en sí mismo el plan que nos ocupa (Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar) no sea un plan de urbanismo, sí que tiene un contenido urbanístico, de acuerdo con la conclusión alcanzada por la Sala de instancia, y resulta de dicho planeamiento en todo caso un mandato vinculante al planificador urbanístico al que se le priva de la discrecionalidad de la que inicialmente podía disponer, por lo que es solo con motivo del planeamiento territorial donde cabe el debate y abrir el cauce a una participación ciudadana auténticamente eficaz. En el curso del planeamiento urbanístico ulterior, consiguientemente, no cabe en este caso sino estar y observar las determinaciones que a la sazón vinieron a adoptarse”.

Pues bien, identificado expresamente la concurrencia del primer presupuesto, la Sentencia se centra en analizar la segunda condición: el carácter sustancial o no de las alteraciones introducidas en el plan y su incidencia en el modelo territorial, lo que de antemano señala como "... donde a nuestro juicio reside a la postre el auténtico escollo determinante de la improsperabilidad del motivo alegado en el mismo es en la falta de carácter sustancial de las alteraciones efectuadas respecto del documento inicial de planeamiento". Parte del siguiente entendimiento "Ciertamente, la alteración resulta sustancial para la entidad recurrente, en la medida en que los terrenos de su titularidad (la finca 15034: con una superficie de 300 hectáreas) quedan privados de su consideración inicial como un área de oportunidad, bajo cuya cobertura resultaba viable su desarrollo urbanístico, y por el contrario quedan clasificados como zonas de interés territorial, lo que obliga a su imperativa clasificación, en cambio, como suelo rústico de protección territorial", para, a continuación, centrarse en lo realmente relevante, esto es, no la repercusión que tal decisión puede tener sobre el particular sino su afección sobre el modelo territorial previsto por el POTS, así indica que "... a la hora de determinar el carácter sustancial de las alteraciones efectuadas por el plan y, por tanto también, la procedencia de practicar una (nueva) información pública (en cuanto que la precedente pasa a tener un carácter meramente formal), no es a sus eventuales repercusiones sobre los particulares a lo que hay que estar, sino a su grado de afección sobre el modelo territorial escogido inicialmente por el plan, tal y como tiene reiteradamente establecido nuestra jurisprudencia, esto es, se producen tales alteraciones sustanciales cuando se modifican de manera esencial las líneas y criterios básicos del plan y su propia estructura, quedando por ello afectado el modelo territorial dibujado en el mismo, de tal modo que parezca un plan nuevo (en el sentido expuesto, nuestras Sentencias de 9 de diciembre de 2008 RC 7459/2004, 25 de marzo de 2010 RC 1385/2006, 14 de febrero de 2011 RC 225/2006, 7 de julio de 2011 RC 868/2008, 21 de junio de 2013 RC 2250/2011, 14 de octubre de 2014 RC 2166/2012 y de 19 de enero de 2016 RC 851/2014)".

Y centrado en el fondo de la cuestión sometida a su enjuiciamiento, entiende que "... el modelo territorial inicialmente acogido no queda desfigurado, sino antes bien es lo contrario y lo que sucede en realidad es que con las alteraciones efectuadas en el documento se profundiza sobre dicho modelo y se avanza en la protección ambiental que el plan es lo que procura ante todo -particularmente, en los que hace a las superficies ocupadas por el alcornocal, entre otras, en la zona del Guadalquivitón- y lo que realmente aspira a garantizar [...]. Las dimensiones de la superficie de la finca de titularidad de la entidad recurrente son, desde luego, importantes; pero, comparado con el ámbito territorial comprendido dentro del plan, que abarca todos los municipios integrantes de un espacio tan amplio como el Campo de Gibraltar (1.514 Km²), el dato no resulta determinante".

Y en relación con la concreta incidencia de la supresión de las AAO sobre el modelo territorial dispuesto por el POTS, entiende que "... el establecimiento de tales áreas, según tales objetivos vienen formulados (Decreto 88/2007), lo es "en su caso", esto es, no queda asegurada en absoluto la procedencia de establecer tales áreas y más bien puede inferirse de la expresión empleada que queda a expensas de los informes que procede recabar en el curso de la tramitación del plan y de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública. Consecuencia de unas y otros es, justamente, que al final se haya prescindido de la delimitación de tales áreas [...] Ha venido a considerarse así que su eliminación se encuentra, en suma, en mayor sintonía con el modelo territorial que el plan mira a preservar. Por lo que no se produce el cambio en la configuración del modelo territorial aducido en el recurso y, por eso, las alteraciones introducidas en el documento de planeamiento distan de poseer el carácter sustancial que igualmente se pretende".

Para concluir en el FD. Cuarto, indicando que, atendiendo a la falta de carácter sustancial de las alteraciones introducidas en el POTS, procede la desestimación del motivo de casación planteado.

- STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sede Málaga, Sección 1ª, de fecha 31 de enero de 2011, núm. rec. 269/2007 (Ponente Ilmo. Sr. D. Fernando De La Torre Deza)²⁷¹

En esta Sentencia, a la que expresamente se alude en la STS de 2 de febrero de 2016 analizada, ya fueron valoradas las cuestiones relativas a qué debía entenderse por modificaciones sustanciales en los instrumentos de planificación territorial a los efectos de precisar el sometimiento a un nuevo trámite de información pública, a propósito del recurso planteado por la Asociación Provincial de Constructores y Promotores de Málaga frente al Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, sobre adaptación y publicación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Entre otras cuestiones, se reprocha el quebrantamiento de la participación ciudadana por no sometimiento del POTA al trámite de información pública, una vez se incrustaron en el mismo las resoluciones del Parlamento andaluz, entendiéndose la actora que debió someterse nuevamente a dicho trámite de suerte tal que, al no haberse efectuado, se contravino lo dispuesto en el artículo 8.3. de la LOTA.

²⁷¹. ECLI:ES:TSJAND:2011:3102

Pues bien, la cuestión es enjuiciada por la Sala en el F.D. Cuarto de su Sentencia, que en primer lugar se refiere al contenido y carácter de los Planes de Ordenación Territorial así como la naturaleza y la finalidad del trámite de información pública, cuestión respecto de la cual establece que:

“... siguiendo de lo establecido por el T.C. en sentencia de 13-2-97 puede decirse que los Planes de Ordenación “no son sino un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en fijar los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio”, para lo cual tratan de vertebrar y regular armónicamente las diferentes políticas sectoriales y específicas entre las cuales destacan por su importancia la urbanística, económica y medio ambiental. [...] se hace preciso tener en cuenta que el trámite de información pública como derecho reconocido a los ciudadanos en el art. 105. A de la Constitución, es un derecho de configuración legal que por lo que respecta al caso viene establecido en el art. 8.3 de la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía 1/94, aparte de la regulación urbanística que por lo que se refiere a la legislación estatal se establece en el art. 130 del Decreto 2159/78 por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento y en el art. 6.1 de la Ley 6/98 de Régimen del Suelo, en la actualidad arts. 11.1 y 4 E del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/68”.

Para a continuación, y entrando en el fondo de la cuestión planteada, indicar que:

“... sin desconocer que el T.S. en sentencias de 8 de abril de 2009 y 9 de diciembre de 2008, estableció como doctrina la necesidad de someter a una segunda información pública aquellos planes de urbanismo en los que se hubiesen introducido modificaciones sustanciales, por lo que en principio pudiera concluirse que el Plan de Ordenación debió someterse nuevamente a dicho trámite, dicha doctrina no es aplicable al caso por cuanto que, por un lado, [...] no es lo mismo un Plan de Urbanismo que un Plan de Ordenación Territorial, no solo en orden a la materia que regulan así como la forma y finalidad con que lo hacen - siendo prueba de ello, por lo que se refiere a la cuestión que se discute, el que mientras que la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/02, en su art. 32 establece la necesidad de someter el planeamiento a una segunda información cuando se haya sufrido una alteración sustancial, no así en cuanto a los Planes Territoriales de Ordenación, para los que no establece la necesidad de dicho trámite sino que además, y lo que es más relevante en orden al organismo encargado de su aprobación, pues mientras que para los Planes Generales de Urbanismo es la propia Administración, no así para el Plan de Ordenación Territorial que es el Parlamento; por otro lado por cuanto que al ser de obligado cumplimiento para el Consejo Andaluz lo acordado por el Parlamento, someter el Plan a una nueva información pública supondría concebir dicho trámite como una simple formalidad y como tal entorpecedora y dilatoria

de su aprobación; y por otro lado por cuanto que al ser el Parlamento el órgano al que corresponde su aprobación es lógico suponer que habrá tenido en cuenta todas las observaciones que se hubiesen realizado en el trámite de información pública y previo estudio y debate de las mismas, haya resuelto en un determinado sentido, aceptando las que entendió razonables y desechando las improcedentes, no pudiendo con posterioridad a dicha aprobación exigirse un nuevo trámite de información pública pues ello supondría entender que no se han ponderado los intereses en juego, los cuales debieron hacerse notar en el trámite inicial de información pues en definitiva las modificaciones que se han adoptado, no lo han sido prescindiendo de dicho trámite, sino que lo han sido teniendo en cuenta el contenido y las alegaciones hechas valer por los ciudadanos en general que en su momento tuvieron oportunidad de alegar todas las consideraciones que tuvieron por oportuno siendo así que quien no hizo alegaciones en un primer momento, no puede exigir las en un momento posterior pues su derecho a la participación ha sido garantizado y el que las hizo, como antes se dijo, vio ponderado su interés por el Parlamento”.

Esta Sentencia ha de tenerse presente que viene referida al POTA que, en efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.2 de la LOTA es aprobado por el Parlamento de Andalucía, mediante una concreta tramitación que también está prevista por el referido precepto, no así los POTS que conforme al artículo 13.6 de la LOTA son aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno, dando cuenta al Parlamento, por lo que la garantía de tramitación a la que alude la Sentencia por corresponder su aprobación al Parlamento no concurre en los POTS como lo hace en el POTA.

Pero además, la Sentencia entra a enjuiciar la necesidad de nuevo trámite de información pública sustentado en la inclusión de modificaciones sustanciales en el instrumento de ordenación territorial con respecto a su inicial redacción, señalando que:

“... dejando a un lado el simple dato cuantitativo del número de preceptos a los que afectaron las modificaciones introducidas tras el trámite parlamentario, - 71 en total- pues es claro que la cantidad por sí misma no afecta a la sustancia, para que hubiese podido prosperar se habría hecho necesario acreditar que las mencionadas modificaciones afectaron sustancialmente a la redacción inicial del Plan, afirmación de la recurrente que no se puede compartir pues, si como estableció el T.S. en la sentencia antes citada de 11-5-09 por modificación sustancial hay que entender aquellas que por su carácter general y global, no aquellas por tanto aisladas ni limitadas a un concreto sector, afectan a sus aspectos esenciales, y estructurales y por tanto al modelo de ordenación seguido en su fase inicial, en el presente caso el texto remitido al Parlamento Andaluz, siendo así que al no constar que aún cuando se tratase separadamente las modificaciones,

y ello porque por su especial incidencia en el modelo territorial se hicieran merecedoras de tal tratamiento singular, ni tratadas en su conjunto -supuesto contrario al anterior en cuanto que pudiera ocurrir que se bien separadamente no revistiesen carácter sustancial, pero si en su conjunto- se haya producido una modificación sustancial a tener que someterse el Plan Territorial a un segundo trámite de información pública...”.

Insistiendo, incluso, en que:

“... pues a poco que se examinen por si mismas así como con respecto a la previsión que ya efectuaba el Plan remitido al Parlamento se pone de relieve y manifiesto que ni aisladamente examinadas ni por el conjunto de todas ellas, gozan del carácter sustancial como para exigir un segundo trámite de información pública [...] máxime si se tiene en cuenta que [...] con los Planes de Ordenación Territorial, de lo que se trata es de Planificar los diversos usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, para lo cual es obvio que deben no solo de entenderse en su conjunto sino que deben de afectar a diversos sectores so pena de bien dejarlos vacíos de todo contenido y por ello sin aplicación alguna, por eso para poder concluir si una modificación tiene o no carácter sustancial, se hace preciso que guarde tal relevancia con relación al todo de tal manera que con ella el anterior plan no se reconozca, o como se dice en la sentencia del T. Supremo de 26-6-94 “es preciso que la modificación, por la superficie afectada o por su intensa relevancia dentro de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio, venga a alterar seriamente al modelo territorial elegido” [...].”

Para finalizar, con desestimación del motivo esgrimido, trayendo a colación la STS de 8 de abril de 2009, conforme a la cual “... la modificación sustancial es un concepto jurídico indeterminado que como ha de definirse en cada caso atendiendo a su contenido -entidad de las modificaciones- y a su funcionalidad -provocase una nueva información pública-” no puede sino desestimarse el motivo”.

En síntesis, los diferentes debates surgidos desde las distintas instancias han coadyuvado todos ellos de manera determinante a ir perfilando y concretando la figura de las AAO. Un debate, como se ha insistido, necesario que la consolida en nuestro ordenamiento y que posibilita profundizar, en su caso, incluso, rearticular y continuar precisando sus contornos. Y todo ello, se entiende, como la adecuada antesala que facilitará al legislador la inclusión que se demanda de esta figura en el ordenamiento jurídico con una regulación unitaria y eliminando indeseables ambigüedades.

CONCLUSIONES

Tras el estudio realizado centrado en la aparición, evolución y puesta en práctica de las AAO, así como la regulación jurídica de las mismas en los distintos POTS en la comunidad de Andalucía, se pueden establecer las siguientes conclusiones.

La propia ordenación del territorio es una función pública novedosa y reciente, surge en los años veinte del pasado siglo en Inglaterra como medio para intentar paliar la pérdida de suelo ocasionada por la expansión urbana, apareciendo por tanto como medio para intentar establecer medidas tendentes a reorganizar un territorio excesivamente urbanizado y con los consecuentes problemas territoriales y ambientales derivados del mismo. De manera similar en cuanto a su fin, surge en España en el primer tercio del siglo XX aunque no se concreta como tal, hasta el año 1978 con su previsión como título competencial a asumir por las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.3 de la Constitución Española, como política propia y autónoma. A partir de tal atribución, todas las Comunidades Autónomas asumieron como propia tal competencia, incluyéndola en sus Estatutos de Autonomía.

El desarrollo experimentado por la ordenación territorio, tanto legislativo como en el ámbito de la planificación, se ha entendido como una política supramunicipal a realizar en dos escalas: regional y subregional. Así, a grandes rasgos, cualquier actuación de ordenación territorial trata de establecer en un espacio, la localización de las infraestructuras de soporte y relación junto con los sistemas que contribuyan y faciliten la integración funcional y medioambiental del territorio planificado.

En Andalucía, pese a asumir la competencia como propia en su Estatuto de Autonomía, vigente desde el año 1981, no es hasta el año 1990 cuando se establecen unas “Bases para la Ordenación del Territorio” que, aún sin carácter normativo, constituye la primera aproximación a un instrumento de ordenación territorial en la Comunidad Autónoma. Cuatro años después, se aprueba la vigente Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, primera y única hasta la actualidad promulgada en la comunidad.

Pese a ello, no será hasta finales de la década de los noventa y principios del siglo actual cuando realmente se materialicen los instrumentos de planificación territorial. En relación con ello se ha puesto de manifiesto por el Defensor del Pueblo Andaluz el carácter tardío e incoherente de la promulgación de normas e instrumentos de planificación a partir de la aprobación de la LOTA. Por tanto, la puesta en práctica efectiva tiene lugar hace poco menos de veinte años, con la formulación y aprobación del primer instrumento de planificación territorial de ámbito subregional, POTS de la aglomeración urbana de Granada. Desde entonces, en dos décadas, el proceso de aprobación de instrumentos de planificación territorial ha sido ambicioso, con la aprobación del POTA en 2006, documento de carácter regional, y los diferentes POTS. De estos últimos existen en la actualidad diecisiete aprobados, a los que próximamente se sumará otro que se encuentra en fase final de tramitación y a medio plazo cuatro instrumentos más, actualmente en redacción. De un total de veintidós instrumentos de planificación territorial subregional que dotan a Andalucía de unas bases sólidas desde un punto de vista territorial y que permiten su ulterior desarrollo en materias transversales de manera ordenada y coherente con el territorio. Y todo ello, complementado, con el intento fallido, del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía que vino a establecer los objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de uno de los principales activos de Andalucía, su litoral.

Con estos datos se construye la idea de que la planificación territorial precisa aún de una etapa de consolidación e implantación real y fundamentalmente desde su perspectiva de visión del territorio en su conjunto, como espacio que precisa ser ordenado y dotado de instrumentos desde un entendimiento global e integrador del territorio pero principalmente eliminando, virtualmente del plano, las líneas que separan administrativamente los diferentes territorios. Esta visión, propia de la ordenación del territorio, como toda nueva función pública precisará años para su real implantación, claro ejemplo lo constituye otra materia afín –pero esencialmente diferente- a la que aquí se trata, el urbanismo, que pese a contar con una ya dilatada implantación tanto a nivel normativo como de planificación en nuestro país, aún hoy en ocasiones sigue presente el tan arraigado concepto del derecho de propiedad del Código Civil. Políticas públicas que difieren sustancialmente en

sus planteamientos ya que frente a la concepción simplificadora de la ordenación del territorio como función en la que prima una visión estratégica, el urbanismo se centra en cuestiones relativas a la regulación, gestión e inspección, lo que conforma lo que algunos autores han denominado “extracto básico del derecho urbanístico” integrado por la “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”²⁷².

Con independencia de lo anterior pero complementario, son precisos instrumentos que posibiliten la materialización de los planes, los propios instrumentos de planificación deben atender y prever los mecanismos necesarios para la ulterior implementación y ejecución de sus propuestas. Y precisamente lo anterior, continúa siendo la asignatura pendiente a la que se enfrenta la ordenación del territorio en la actualidad, una cuestión que, sin embargo, ya no puede entenderse como el “futuro” de la ordenación del territorio, es la etapa en la que esta función pública se encuentra a pesar de lo cual está “vacía” de contenido, lo que explica en buena medida el estancamiento actual que sufre lo que, sin duda, es más evidente en comunidades como la andaluza en que la etapa de planificación territorial se encuentra prácticamente concluida.

Todas las Comunidades Autónomas tienen un cuerpo legal que regula su competencia en ordenación del territorio, base necesaria para el desarrollo de la misma, la mayoría lo han materializado a través de la planificación territorial, etapa que algunas comunidades como Andalucía, País Vasco, Navarra, Baleares, Canarias o Cataluña tienen prácticamente concluida, pero ahora es preciso, y éste y no otro es el presente hacia el que deben orientarse todos los esfuerzos de las diversas Administraciones públicas implicadas, ejecutar la ordenación del territorio en el, valga la redundancia, territorio, y es que, aunque resulte reiterativo, es la etapa fundamental de la función pública. ¿Para qué y con qué finalidad se planifica el territorio?, ¿con qué objetivo se han dedicado décadas de trabajo y consecuentemente importantes cantidades económicas, redactando y aprobando instrumentos? Deben ser ejecutados, sólo así la ordenación del territorio podrá realmente desplegar sus efectos en el territorio. Sin embargo, no existe, no ya en Andalucía, sino en ninguna Comunidad Autónoma la “fórmula mágica” o el mecanismo idóneo para ello. Bien podría decirse que en el momento actual nos encontramos buscando el instrumento o la figura jurídica que posibilite la implementación de los planes territoriales encauzándolos hacia el logro de los

²⁷² LÓPEZ BENÍTEZ, M. y VERA JURADO, D.J. (2005): “La Ordenación del Territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia”. *Revista Jurídica de Navarra*, N° 40, págs. 163-202 (pág.169).

objetivos de la propia ordenación del territorio, éste es el objeto y fin del presente trabajo, avanzar en la búsqueda de instrumentos que puedan dar soporte a la puesta en marcha y ejecución de las políticas territoriales.

Pero aun así, la implantación y ejecución de la planificación territorial va mucho más allá y pasa por otras tantas cuestiones que son tan o más importantes que lo anterior: su inclusión en los cuerpos normativos autonómicos, su previsión en la planificación territorial, la superación de una visión estratificada del territorio cuyos límites vienen determinados por las propias competencias interadministrativas pero no ya sólo entre las esferas local y autonómica, sino entre las diferentes Comunidades Autónomas que en cuanto Administraciones competentes son las verdaderas protagonistas. En suma, es necesario apostar por la gestión territorial, entendiendo por tal la puesta en marcha y ejecución de las propuestas y objetivos contenidos en la planificación territorial, la gestión territorial es el engarce definitivo entre la planificación territorial y el logro de los objetivos de la propia ordenación del territorio²⁷³.

Pero el contexto de partida es, desafortunadamente, bastante más complejo toda vez que a lo anterior se suman otros aspectos que inciden de manera determinante en lo expuesto hasta el momento. Acudimos a un nuevo escenario que precisa un nuevo modelo. La situación actual que vive el urbanismo, incapaz de dar respuesta a su cometido y que precisa una urgente reformulación de su propia concepción y bases, unas necesidades y demandas que en general son sustancialmente distintas a las que existían años atrás, fruto de la globalización, de los avances tecnológicos o de la propia integración e interdependencia entre los ámbitos económico, social, cultural, político e incluso tecnológico. Estamos ante una nueva realidad que precisa urgentemente una reformulación general del marco actual pero también un nuevo entendimiento y una renovación de las propias ideas. Ya la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo fue tajante, su exposición de motivos contiene párrafos tan ilustrativos como cuando señala “la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”, apostando por un modelo de ciudad compacta y enfatizando en una idea: el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso

²⁷³. RANDO BURGOS, E. (2020): *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

natural, escaso y no renovable. Y en esta doble vertiente, como también señala la propia ley, es preciso apostar por un desarrollo territorial y urbano sostenible, conjugando desarrollo con sostenibilidad.

Y en este escenario, se encuentra un nutrido grupo de Comunidades Autónomas, que han tratado de ir un paso más allá en su competencia en ordenación del territorio previendo figuras orientadas a la ejecución, con el denominador común del carácter de actuaciones de interés regional y en consecuencia la posibilidad de su ejecución desde la escala autonómica pero junto a ésta, fundamentadas en su propia condición de actuaciones cuyo ámbito es el supralocal. Con importantes diferencias y caracterizadas por la heterogeneidad de estos mecanismos según la comunidad, lo cierto es que los proyectos, programas o actuaciones regionales se han instaurado en las diferentes legislaciones e instrumentos de planificación territorial de diversas autonomías, hecho éste al que también se ha sumado Andalucía que a través de diversas modificaciones en la LOTA fue incorporando paulatinamente las actuaciones de interés autonómico en el año 2004, las declaraciones de campos de golf de interés autonómico en 2008, o más recientemente, en 2011, las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía. Todas las comunidades que han apostado por ir un paso más allá, se han enfrentado a casi idénticas consecuencias: la dificultad de su puesta en marcha, los múltiples obstáculos encontrados y numerosos procesos judiciales que las han paralizado y, en ocasiones, puesto en entredicho.

Sin embargo, más allá de la oportunidad o no de los mecanismos dispuestos por cada comunidad, la aparición en Andalucía de una figura que pese a la inicial semejanza con aquéllos constituye una novedosa forma en su entendimiento, pionera en el contexto autonómico español, y que se atisba como un instrumento que bien puede responder a la idea formulada de instituirse en medio adecuado para ejecutar y hacer reales parte de las propuestas de la propia planificación territorial, justifica con creces la necesidad de detenerse en su análisis para poder, con el adecuado sustento, valorar si en efecto se está ante una nueva vía en el complejo escenario que en general presenta en la actualidad la ordenación del territorio.

Esta figura a la que se hace referencia son las AAO, previstas desde la propia planificación territorial y que posibilitan materializar parte de los propios contenidos de la planificación territorial y con ello lograr algunos de los objetivos que son el fin de la propia ordenación del territorio. Como particularidad, se dota de contenido un importante vacío existente en la planificación territorial y que debe ser tratado desde esta función pública, aquellas actuaciones que por su entidad y aun sin revestir el carácter propio de las actuaciones de interés regional, vienen a dar respuesta a una realidad cada vez más presente, el de actuaciones de interés subregional.

Se trata de exponer que necesariamente toda nueva política pública requiere el transcurso del tiempo como medio para su efectividad e implantación real, y en este aspecto la ordenación territorial andaluza aún precisa alcanzar su madurez. Si la propia planificación territorial todavía demanda de una etapa de maduración, más aún lo precisa una figura como las AAO prevista por el planeamiento territorial como medio para alcanzar sus objetivos en materia de estructuración, cohesión y desarrollo territorial y cuya incorporación supone todo un revulsivo para una eventual gestión territorial.

El término AAO, tal y como se entiende en la actualidad, es el resultado de la evolución y consolidación de una figura presente en la planificación territorial andaluza desde sus inicios. Sin embargo, como se ha comentado a lo largo de este trabajo, el concepto en sí mismo ha sufrido una importante evolución, ampliando y modificando su tendencia conforme lo han ido haciendo los propios objetivos de la planificación territorial, fruto del paso del tiempo y de su adaptación conforme a la experiencia de la que la propia planificación territorial se ha nutrido, experiencia que no es otra que la que aporta la implantación real de un plan sobre un ámbito y los problemas que a partir de ese momento empiezan a surgir para su puesta en marcha.

A fin de estructurar el análisis del presente trabajo, se han englobado los diferentes POTS en lo que se han venido denominado “generaciones de planes”. Este término se utiliza para reflejar el distinto énfasis que se ha dado a aspectos transversales en los distintos POTS, tanto en sus objetivos como en los propios instrumentos, pero también para mostrar la evolución que la propia planificación territorial ha tenido en nuestra comunidad. Así, en lo que se han denominado primera generación de planes, aparecen los antecedentes de esta figura en Andalucía bajo denominaciones diversas tales como “áreas estratégicas” o “zonas de reserva”, que aunque no con la definición y concreción actual, coinciden en la finalidad de preservar un territorio por su carácter estratégico para la localización de actividades supramunicipales, en principio, de carácter productivo. La autonomía de esta figura y su concreción podemos decir que llega a mediados de la pasada década, bajo los que han sido denominados como planes de tercera generación. En esta etapa son muchos más precisos sus objetivos y se instrumentalizan como medio para alcanzar las propias estrategias propuestas por el planeamiento territorial. Además, se utiliza ya el vocablo AAO como tal, a la vez que a los tradicionales usos productivos característicos de estos espacios, se le suman lo que bajo la denominación de “áreas de dinamización turística” empiezan a destinarse a la implantación de usos turísticos y residenciales. Las determinaciones establecidas en su regulación jurídica presentan mayor concreción a la vez que se pormenorizan las características de estos espacios, su justificación y las actuaciones previstas, todo ello bajo lo que se

denomina “fichas” de las áreas. Es en estos planes en los que, sin lugar a dudas, se consolida el modelo.

No obstante, en la siguiente generación de planes, los denominados de cuarta generación, existe una tendencia a destinar importantes ámbitos a usos residenciales, cuestión ésta que mayores críticas ha recibido, ello unido a que se ha llegado en no pocas ocasiones a calificar por algunos como un medio para clasificar suelo urbanizable en determinados municipios sin que computase a efectos de la limitación establecida en la norma 45 del POTA. Esto ha originado el recelo de ciertos municipios que veían como en su término municipal no se localizaba ninguna de estas áreas mientras sucedía en municipios vecino; ello unido a cuestiones de índole política, que no proceden por tratarse de un trabajo académico, pero que no se pueden obviar por la fuerte polémica que ha suscitado en los últimos tiempos y el consecuente recelo hacia estos espacios.

Las AAO son una figura que ha recibido numerosos elogios y no menos críticas, pero sin lugar a dudas se está ante un instrumento que no ha pasado ni pasa inadvertido. Su desmesurada utilización en esta etapa, cuarta generación, años 2009-2010, en la que sólo el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla contempla sesenta y nueve, de las que veintidós están destinadas a usos residenciales, llevó a un uso extensivo de esta figura, lo que a largo plazo ha supuesto una desventaja para su desarrollo y la finalidad que tiene en sí misma, que se ha visto desconfigurada.

Pese a lo anterior, en la última época denominada en el trabajo quinta generación, la tendencia es mucho más racional tanto en términos cuantitativos como cualitativos, el año 2011 resulta una fecha fundamental en el que se produce un giro sustancial de la figura, que incluso parece volver a los criterios más estables y oportunistas empleados en años anteriores, es lo que se puede considerar el presente de las AAO en Andalucía, caracterizadas por:

- Desaparece el protagonismo del uso residencial. De hecho, de los siete POTS englobados en esta etapa sólo tres contemplan la delimitación de “AAO de carácter residencial”, ello debido en gran medida a la situación económica que en el ámbito urbanístico se refleja en la falta de capacidad para desarrollar suelos y por tanto desaparece la imperiosa necesidad que parecía existir años atrás por clasificar suelo a efectos de su ulterior desarrollo.
- Vuelta al predominio del carácter productivo y turístico, principalmente el primero, como propio de estos espacios.
- Mayor concreción y tendencia a la unificación de criterios en la regulación jurídica de estos ámbitos.

- Síntesis de la documentación. No son más breves pero si más concisos en cuanto a las determinaciones, carácter éste que presentan también los propios POTS.
- Previsión de la posibilidad de limitación temporal de la declaración de un ámbito como AAO por cuanto se incorpora con carácter normativo la figura de la caducidad. Esta cuestión aunque a priori puede parecer poco acertada toda vez que se establece, por lo general, un plazo de cuatro años para su inclusión en el planeamiento urbanístico, para lo que precisa ser innovado, si se toma como antecedente el tiempo que han precisado los municipios para adaptarse a la propia LOUA pese a la previsión expresa contenida a tal fin y el tiempo que, con el marco vigente, como media suele tardar un municipio en tramitar una innovación de planeamiento, ello puede ocasionar que en la práctica no pocas de las AAO previstas finalmente dejen de contemplarse. Sin embargo, a su vez, presenta la ventaja de presentarse como un medio para impulsar a los municipios a contemplarlas a la vez que la posibilidad de que por otras razones, puedan ser suprimidas sin que para ello sea necesario revisar el plan.
- Menor concreción en la delimitación del espacio a reservar para el área, dejando con ello un mayor margen al planeamiento de desarrollo para su concreción.

Las características actuales de estos ámbitos, las presentan como un instrumento con mayor definición y que, sin lugar a dudas, parece haber ido incorporando la experiencia acumulada en estos años.

Como se ha tenido oportunidad de observar, se concretan los aspectos para que las AAO finalmente sean una realidad ejecutada en un ámbito y puedan servir a la finalidad que las justifica. Su puesta en marcha e implantación real permitirá analizar en qué medida esta figura puede servir de soporte al desarrollo económico del ámbito. Sin embargo, poco se ha podido profundizar en los objetivos alcanzados mediante la puesta en práctica de las AAO ya que hasta el momento actual²⁷⁴, ninguna de las AAO previstas a nivel regional está completada en su ejecución, y por tanto no cabe una evaluación sobre el éxito o no de su implantación, así como si realmente la figura de las AAO se presenta como el instrumento idóneo para alcanzar los objetivos que se propone.

Sí cabe, por el contrario, aducir que su implantación en la planificación territorial de ámbito subregional de Andalucía se presenta como una estrategia de futuro relativamente optimista y que la consolidación de una nueva política o instrumento

²⁷⁴ Datos referidos a agosto de 2017.

público, como es el caso aquí tratado, y máxime de la envergadura que presenta, no es inmediata en el tiempo, más aún cuando el desarrollo de esta figura ha coincidido de lleno con la crisis económica y financiera, lo que sin lugar a dudas ha jugado en contra de su efectiva implantación. No obstante, este hecho debe entenderse en un sentido positivo porque al desaparecer la desmesurada “necesidad” que casi con carácter general, existía en la clasificación de nuevo suelo para su incorporación al desarrollo, se permite volver a los propios principios de la planificación territorial instaurándose otras prioridades que aquéllas más vinculadas a los desarrollos urbanísticos residenciales. Ello constituye una oportunidad que debe ser aprovechada para continuar y asentar definitivamente esta figura, desde su finalidad originaria: recualificar el territorio y constituir un medio adecuado para el desarrollo económico del mismo, dejando a un lado la tendencia de los últimos años cuyo resultado ha sido la presencia de un exceso de suelo clasificado sin capacidad de desarrollo y de dar cumplimiento a los programas temporales que tanto desde la planificación territorial como urbanística se indican como medio para el modelo de ciudad previsto en los mismos y que además llegan a suponer una carga tanto para la Administración como para los propietarios.

Todo lo anterior unido a otra causa fundamental, el recelo político que suele existir, casi de manera generalizada, frente a una nueva política en general, que es mayor si cabe cuando se habla de una nueva política territorial y con clara incidencia en el planeamiento urbanístico, política compleja en sí misma a la vez que transversal que precisa de mecanismos precisos de coordinación interadministrativa, fundamentalmente por la presencia de otra Administración con un papel relevante y en ocasiones, fundamental, la Administración local. Hecho éste que dificulta y ralentiza aún más su ya de por sí compleja puesta en práctica. Si las relaciones interadministrativas resultan en sí mismas complejas por los intereses en juego, ello se acentúa notablemente cuando se presenta el debate de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo que continúan sin perfilarse por una y otra Administración²⁷⁵.

Claro ejemplo de ello lo constituye el caso de las AAO, en cuanto instrumento que si bien es propio de la ordenación del territorio va a incidir en la tan arraigada a

²⁷⁵. La problemática que supone la coordinación interadministrativa en un estado territorialmente descentralizado en una función pública como la ordenación del territorio, sigue siendo una cuestión sin resolver, pero no sólo entre las Administraciones autonómica y local, de igual manera se refleja entre la Administración autonómica y la estatal, así como en el seno de la propia Administración autonómica. Desde hace décadas esta cuestión ha sido resaltada por diferentes autores, entre otros, MÉNENDEZ REXACH, A. (1992): “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”. *Documentación Administrativa*, N° 230-231, págs. 229-296.

nivel local, competencia urbanística²⁷⁶, lo cual en ocasiones genera cierto recelo y desconfianza por parte de no pocos municipios, pues al resultar algo novedoso se entiende como una amenaza frente a la referida competencia, y por ello acciones como ésta por parte de la Administración autonómica generadas como acciones de futuro con gran fuerza estratégica, en el momento de su ejecución y puesta en práctica fallan por ser fórmulas interadministrativas que requieren para alcanzar sus objetivos, consenso y colaboración interadministrativa.

A todo ello, además, se suma lo que se pueda entender como una pérdida de la oportunidad de generar ingresos en las arcas municipales derivados de los trámites urbanísticos, ya que su tramitación a nivel autonómico conlleva (como expresamente contempla la LOTA, en su artículo 38.3.d), fundamentado en el “excepcional interés público que conlleva la declaración de Interés Autonómico”) que su construcción y puesta en funcionamiento no están sujetas a licencias ni a actos de control preventivo municipal, ello genera una visión de pérdida de ingresos para el municipio, visión que desde la perspectiva territorial es errónea puesto que la finalidad de la actuación, al margen de la Administración frente a la que se tramite su ejecución, es mucho más amplia que la generación de unos concretos y puntuales ingresos por licencias urbanísticas, se trata de crear riqueza y desarrollo económico y ello con independencia de la localización en suelo de un término municipal u otro, va a repercutir a medio y largo plazo en todo el ámbito, generando en consecuencia unos ulteriores ingresos muy superiores en términos cuantitativos para el municipio. Esta perspectiva es la que utiliza la ordenación del territorio con propuestas estratégicas como las AAO.

En este sentido es importante indicar otros aspectos que constituyen, junto con los ya referidos en el párrafo anterior, los principales obstáculos con que se ha encontrado este modelo. En primer lugar, la falta de una base legal sólida y adecuada a los tiempos actuales en la planificación andaluza juega en contra de la efectiva implantación de las políticas orientadas a tal fin. La LOTA es una ley escueta y que no constituye el soporte legal preciso en el que asentarse la planificación territorial. Esta ley marca unas líneas muy generales, acorde con el momento de su promulgación en que aún no existía el desarrollo de la actividad

²⁷⁶ Lo que ha abierto el debate sobre lo que algún autor ha denominado “urbanismo autonómico” refiriéndose en general a los Proyectos de Interés Supramunicipal, en este sentido, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2006): *Urbanismo y ordenación del territorio*. Editorial Cizur Menor - Thomson Aranzadi, Navarra (pág. 231). O incluso lleva a hablar de “urbanismo supramunicipal”, sobre el particular, VAQUER CABALLERÍA, M. (2013): “El urbanismo supramunicipal”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 279, págs. 13-43.

planificadora, pero carente de contenido sólido en la actualidad, toda vez que si bien, como se comentaba, los propios planes han ido aprendiendo de la propia experiencia e incorporando en ocasiones, suprimiendo en otras o modificando sus planteamientos, en definitiva evolucionando en el tiempo, no ha ocurrido lo mismo con la base legal sobre la que se sustentan. Así se ha tenido que recurrir a la utilización de diversos instrumentos, principalmente la normativa de los propios planes, para tratar de ir adecuando la planificación territorial a los cambios que toda sociedad experimenta. Sin embargo, y así lo constatan los propios pronunciamientos judiciales, esta técnica ni es suficiente ni adecuada. Carece asimismo de desarrollo reglamentario, lo que quizás podía haber sido una solución temporal, pero sin lugar a dudas, se hace necesaria una revisión integral del actual texto normativo pues de lo contrario la planificación territorial andaluza se encontrará con múltiples lagunas jurídicas que tendrá que ir solventando mediante modificaciones puntuales. En concreto, en referencia a las AAO, es uno de los instrumentos cuya regulación no está prevista en la referida ley, tal y como ocurrió en su momento con las “actuaciones de interés autonómico” que ante la falta de cobertura legal, más allá de la que le ofrecían los propios planes, se hizo preciso una modificación de la ley para introducir esta figura, por el contrario ninguna previsión contiene respecto a las AAO y la remisión a dicha ley se realiza por parte del articulado de los propios planes.

En segundo lugar, la tradicional perspectiva de que las políticas públicas deban desarrollarse desde lo público tampoco resulta favorable a este instrumento puesto que requiere importantes inversiones que no siempre, y máxime en situaciones de crisis, pueden financiarse en su totalidad desde lo público o incluso siendo posible, deben esperar a integrarse en los respectivos presupuestos, trámites todo ellos que demoran la puesta en marcha de instrumentos como éste. Por ello, quizás la presencia del sector privado, que en definitiva será quien en última instancia termine localizándose en dicho suelo, mediante fórmulas mixtas público-privadas para su ejecución, sea un medio que dinamice su puesta en marcha.

Sin embargo, en lo sustancial, estas mismas cuestiones son a las que se vienen enfrentando las comunidades que han implantado figuras que en la medida que buscan ejecutar desde la escala autonómica, responden a un esquema similar a las AAO. Baleares, con las “áreas de reconversión territorial” que tras años de vigencia y con una utilización en principio excesiva ha apostado por una reformulación de la figura en general y una concreción con mayor precisión en su utilización, lo que ha llevado a suprimir muchos de los ámbitos inicialmente previstos, o Valencia con las “actuaciones territoriales estratégicas”, bastante más constreñidas en su utilización y con mecanismos más definidos para su tramitación pero con múltiples obstáculos para su efectiva ejecución. Estas comunidades y otras tantas que se

podrían citar, se han enfrentado y se vienen enfrentado a discusiones en torno a las figuras que vienen implantando, al igual que lo ocurrido en Andalucía. Sin embargo, sí se observa una diferencia sustancial con un denominador común en todas ellas que no coincide con Andalucía, las restantes Comunidades Autónomas sustentan las distintas figuras en diferentes cuerpos legislativos, bien en los propios instrumentos aprobados bajo el amparo de una ley o propiamente a través de los marcos legislativos que regulan su competencia en ordenación del territorio. En cuanto a los efectos que la ejecución de estos ámbitos pueda tener sobre el territorio, nuevamente nos enfrentamos a la incertidumbre que supone la falta de una evaluación de los resultados obtenidos en la medida en que no han terminado bien de ejecutarse bien de asentarse en el territorio.

En cualquier caso, y como se ha indicado con anterioridad, la consolidación de las AAO precisa aún, a nivel general, de un mayor grado de madurez por parte de la propia planificación territorial, a la vez que un cambio en la tendencia económica, que ya se atisba y que reactive de manera definitiva la economía, sólo en ese momento podremos conocer la oportunidad real de su implantación en el territorio, aun así será preciso el transcurso de los años para, en términos cuantitativos, precisar el alcance de lo que aún a día de hoy siguen siendo estrategias, optimistas y con amplia previsión de futuro, estrategias que lejos de paralizarse por el momento poco favorable que viven, deben aprovecharlo como una oportunidad temporal mediante la búsqueda de nuevas fórmulas o mecanismos que faciliten su implantación real, a la vez que el análisis de nuevos mecanismos que permitan su fácil adaptación en un futuro frente a las cambiantes y dinámicas en el tiempo necesidades territoriales.

Por todo ello, es el momento de reformular la figura de las AAO para consolidarla como un instrumento de gestión adecuado y con el soporte jurídico preciso para servir a su fin, incluso replanteando sus propios objetivos y redefiniendo aquellos que sean precisos, sólo así podrá desplegar los efectos sobre el territorio y evitar ulteriores pronunciamientos judiciales que puedan cuestionar o, en el peor de los escenarios, acabar con la validez jurídica de esta figura. Especial atención se debe prestar a esta cuestión pues como se ha tenido ocasión de analizar, y aunque no son numerosos, sí que existen resoluciones judiciales que afectan a las AAO y éstas pese a tener consecuencias diversas como la nulidad de alguno de los ámbitos (AAO de El Marquesado, POTS del Litoral Occidental de Huelva) o la puesta en cuestión de aspectos concretos de la regulación jurídica de la figura, como la exención de los cambios de clasificación de los suelos incluidos en estos ámbitos a los efectos limitativos de crecimiento previstos en el propio POTA que ha conllevado la nulidad de dicha previsión en el POTS de La Janda, lo cierto es que se debe estar a lo realmente importante y en este sentido lo esencial es que desde el punto de vista

jurídico, el reto que suponía la inclusión de una figura completamente novedosa en el ordenamiento andaluz, sale sin lugar a dudas reforzada. No se cuestiona su validez jurídica y ello tras más de una década de existencia y superado en diversas ocasiones el complejo filtro que suponía no sólo la valoración jurídica por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sino también por el propio Tribunal Supremo, quienes han tenido ocasión de pronunciarse sobre esta figura. Los reproches jurídicos se producen por cuestiones formales en la tramitación y por la falta del marco normativo preciso y adecuado capaz de darles soporte adecuado, lo que viene necesariamente dado por su inclusión a nivel legislativo. Estos aspectos deben tenerse especialmente en cuenta para perfilar el sustento jurídico del que hasta el momento carece esta figura.

Se debe entender que el momento actual por la concurrencia de todos los factores expuestos es un momento vital para, previa reformulación de la figura, consolidarla definitivamente.

PROPUESTAS PARA LA DEFINITIVA PUESTA EN MARCHA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

De poco serviría todo el análisis realizado y las conclusiones con que finaliza este trabajo sin la formulación de un conjunto de propuestas que puedan servir de referente para dar solución a las carencias planteadas, de manera que partiendo de la idea de que sin duda el concepto al que responden las AAO constituye un instrumento que puede ser idóneo para avanzar hacia la gestión territorial pero también desde el convencimiento de que precisa una reconfiguración, coadyuven a consolidar la figura y perfilen determinados aspectos mejorables.

Las presentes propuestas se engloban en dos grupos, diferenciándose entre propuestas generales en relación con la ordenación del territorio en Andalucía y propuestas particulares referidas a la rearticulación de las AAO para su definitiva consolidación en nuestra comunidad.

Como propuestas generales para la definitiva consolidación y el necesario reimpulso a la ordenación del territorio en Andalucía, se plantean cuatro: la necesidad de un nuevo marco legislativo en la Comunidad Autónoma, la actualización de los POTS vigentes, la apuesta por la gestión territorial como etapa propia de la ordenación del territorio y la conveniencia de una total cobertura de instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional en Andalucía. En esencia, su interés reside en que se instituyen en el soporte necesario para un adecuado desarrollo de las AAO.

1. Necesidad de promulgar una nueva Ley de Ordenación del Territorio en Andalucía

El primer paso que precisa Andalucía para dar un nuevo y definitivo impulso a la ordenación del territorio es dotarse de un nuevo marco jurídico adecuado y actualizado a la realidad actual.

Tras más de dos décadas desde su aprobación y tras múltiples modificaciones que han tratado de ir adecuando la norma a las nuevas necesidades, es preciso, de una

vez por todas, formular un nuevo marco normativo capaz de dar respuesta a las necesidades actuales de la ordenación del territorio en Andalucía que regule de manera adecuada y con el necesario detalle cuestiones como la planificación territorial junto a otras hasta el momento prácticamente obviadas como la gestión territorial o la disciplina territorial, pero que a su vez, dote de contenido cada una de estas etapas de la ordenación territorial, instrumentándolas y orientándolas hacia su puesta en marcha.

La LOTA surge en un momento en que se desconoce el alcance de esta política pública, sin embargo, ya se posee una dilatada experiencia de la que son buena prueba los propios instrumentos de planificación territorial que muestran una clara evolución en la que se busca dar respuesta a los diferentes problemas a los que en su desarrollo se ha enfrentado esta función pública en nuestra comunidad. Esta experiencia debe recogerse en el marco legal que dote del necesario soporte jurídico a la competencia autonómica en ordenación del territorio.

Hay múltiples aspectos jurídicos que ya han sido objeto de pronunciamientos judiciales y que han tratado de ir dando solución a los múltiples vacíos legislativos, en ocasiones incluso buscando el amparo de la propia LOUA, lo que enfatiza aún más en la idea de dotar a Andalucía de un marco legislativo actualizado que incorpore los problemas y la evolución que en más de dos décadas ha tenido la ordenación del territorio, pero principalmente que oriente esta función pública hacia su definitiva puesta en marcha en nuestro territorio.

2. Actualización de los POTS vigentes

Andalucía ha desarrollado una ingente labor en planificación territorial y la continúa realizando. Ahora bien, es adecuado tener presente una realidad: los planes nacen para dar respuesta a un conjunto de necesidades del territorio, alcanzar un proyecto de futuro que se plasma en el documento y con un conjunto de objetivos y finalidades. Frente a esto, los territorios son dinámicos y sobre el mismo acaecen una serie de cuestiones extrínsecas a la propia ordenación territorial que inciden en el mismo, buen ejemplo, sin duda, el desarrollo desbordado urbanísticamente al que hemos acudido a finales del pasado siglo y la primera década del actual o la consiguiente crisis económica y financiera que le siguió.

El propio procedimiento de elaboración y tramitación de los POTS conlleva años, lo que en la práctica se traduce en que el escenario que planifican sea el existente en un ámbito años antes incluso de su aprobación. De ahí la importancia de la continua actualización y seguimiento de los instrumentos como medio para evitar su obsolescencia y con ella la incapacidad de respuesta al territorio que planifica. Pese a la complejidad que conlleva la aprobación de un instrumento y el tiempo y recursos que requiere, la experiencia nos dice que lo realmente complicado viene una vez

aprobado, éste es el momento cumbre en que nace un plan y a partir de ahí debe desarrollarse una ingente y continua labor que posibilite mantenerlo actualizado y con capacidad de respuestas a los problemas que se le plantean, de lo contrario estará abocado a su pronta obsolescencia y con ella se acudirá a la ineficacia o insuficiencia del plan para el fin que se propone, alcanzar un modelo territorial de futuro.

Los planes nacen en el momento en que se aprueban y a partir de ahí comienza realmente la labor del planificador, una compleja labor que precisa ser continuada en el tiempo para que la vigencia del instrumento no sólo se constriña a la cuestión jurídica sino que sea real y efectiva.

Inevitablemente lo anterior lleva a que la mayor parte de los POTS en la actualidad vigentes precisen una actualización, que requerirá en no pocas ocasiones que la misma tenga lugar mediante su revisión y en algunos casos bastará su modificación²⁷⁷. Sin duda, la revisión de un POTS es un procedimiento que con el marco jurídico

²⁷⁷. De los diecisiete POTS vigentes únicamente se han llevado a cabo modificaciones de algunos instrumentos. En concreto han sido objeto de modificación el POTS de la aglomeración urbana de Granada (Resolución de 16 de diciembre de 2004, sobre la modificación del Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Granada, aprobado mediante Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, BOJA núm. 06, de 11/01/2005), el POTS del Poniente Almeriense (Orden de 28 de julio de 2008, por la que se aprueba la modificación del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense, BOJA núm. 160, de 12/08/2008), el POTS del Litoral Occidental de Huelva (Orden de 20 de noviembre de 2014, por la que se aprueba la modificación núm. 1 del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, BOJA núm. 237, de 04/12/2014) y de manera reciente, el POTS del Levante Almeriense (Orden de 7 de noviembre de 2018, por la que se aprueba la modificación núm. 1 del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense, BOJA núm. 219, de 13/11/2018). Por otra parte, algunos POTS han ido incorporando los diferentes fallos judiciales que con ocasión de diferentes Sentencias se han producido, en este caso el mecanismo empleado ha sido el de la rectificación del POTS a fin de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales, es el caso precisamente del POTS del Litoral Occidental de Huelva (Resolución de 7 de abril de 2017, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone el cumplimiento y publicación del fallo de la Sentencia de 4 de septiembre de 2015 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede Sevilla, en relación al procedimiento ordinario núm. 789/2006, BOJA núm. 72, de 18/04/2017) o el POTS de la aglomeración urbana de Málaga que en dos ocasiones ha sido objeto del referido trámite de rectificación (Orden de 30 de junio de 2014, por la que se rectifica el POTS de la aglomeración urbana de Málaga en cumplimiento de la Sentencia núm. 1389/2013 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, BOJA núm. 153, de 07/08/2014 y Resolución de 7 de abril de 2017, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone el cumplimiento y publicación del fallo de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede Málaga, en relación al recurso Contencioso Administrativo que se cita, BOJA núm. 72, de 18/04/2017).

En relación con la revisión de POTS, un único instrumento, que se encuentra en la actualidad en tramitación, el POTS de la Bahía de Cádiz, viene siendo objeto de dicho procedimiento de innovación, en este caso, motivado por la inclusión del municipio de Jerez de la Frontera en el ámbito del plan y justificado en la previsión del propio POTA sobre la necesidad de elaborar un POTS para el conjunto de la Bahía de Cádiz incluyendo el municipio de Jerez de la Frontera por la estrecha relación existente entre este municipio y el resto de municipios del ámbito.

En los días de cierre del presente trabajo, se ha publicado el inicio de la licitación para la contratación de los servicios de revisión del POTS del Poniente Almeriense. Resolución de 31 de octubre de 2017, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, por la que se anuncia licitación para la contratación del servicio de redacción del documento de revisión del POTS del Poniente de la provincia de Almería (BOJA núm. 216, de 10/11/2017). En fase de pruebas de imprenta, se observa la publicación del Decreto 578/2019, de 9 de octubre, por el que se acuerda la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (BOJA núm. 199, de 15/10/2019).

actual también presenta una considerable complejidad, por ello sería adecuado una vez aprobado un POTS o revisado, llevar a cabo una labor continuada en el tiempo tendente a su actualización y que evite tener que acudir a la revisión del instrumento. La propia LOTA, en su artículo 25, establece la vigencia indefinida de los instrumentos de planificación territorial lo que ampara jurídicamente la cuestión señalada.

También la propia LOTA distingue entre revisión y modificación de los POTS, por revisión de éstos, conforme a su artículo 25.2 en relación con el artículo 11.1, se entiende la alteración de sus objetivos o de sus determinaciones cuando éstas afecten al esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos o bien a la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrollados por los distintos órganos de las Administraciones públicas. Por su parte, cualquier otra modificación que no altera ni los objetivos ni las determinaciones señaladas de los POTS, tendrá el carácter de modificación del documento. La distinción entre ambos procedimientos de innovación de los instrumentos conlleva una sustancial diferenciación en los procedimientos de tramitación, como se establece en el artículo 25 de la LOTA, así mientras la revisión se somete a los mismos trámites que para la aprobación de cualquier nuevo instrumento, en el caso de modificación de un POTS el competente es el consejero que ostente la competencia en ordenación del territorio tanto para la formulación como para la aprobación de las referidas modificaciones, previa información pública y audiencia de las corporaciones locales afectadas.

El reimpulso de la ordenación del territorio en Andalucía debe tomar como referente la inmediata actualización de los POTS elaborados hasta el momento, aprovechando además para establecer en los mismos mecanismos que posibiliten una continuada y efectiva actualización y seguimiento en lo sucesivo, de manera que se cuente con un marco de planificación territorial de ámbito subregional acorde con la realidad, capaz de dar respuestas a las necesidades del territorio y en disposición de poder ejecutarse.

3. Inclusión de la gestión territorial como etapa propia de la ordenación del territorio

La ordenación del territorio inevitablemente genera unos desequilibrios en el ámbito que planifica, la propia visión supramunicipal y la necesidad de atender en esta función al territorio en su conjunto, “obviando” los propios límites administrativos y políticos establecidos en el mismo, tienen como consecuencia el incremento de los desequilibrios que ya en origen son consustanciales al territorio.

Ahora bien, sin dejar de reconocer lo anterior, no se puede obviar cuál es el objeto de esta función pública, a saber, la vertebración, cohesión y equidad territorial. En este sentido, una de las mayores críticas que lleva incluso al rechazo de esta función pública por parte de los municipios, es precisamente la desigual situación que se produce cuando se planifica desde el punto de vista territorial un ámbito. Es frecuente que en el proceso de planificación territorial, y, debe insistirse, precisamente fundado en su visión supralocal y de primacía del territorio en su conjunto, tengan lugar importantes desequilibrios e incluso desigualdades entre los municipios integrantes del ámbito, lo que de antemano es contrario a los propios objetivos que persigue la ordenación del territorio. A modo de ejemplo, municipios en que por la presencia de determinados valores desde la planificación territorial se preserva buena parte del mismo, frente a municipios en que por presentar un carácter estratégico u otros factores considerados desde la propia planificación territorial, se posicionan en condiciones favorables para su desarrollo, incluso el hecho de localizar un AAO es visto, y así se ha analizado en otra parte del trabajo, como un desigual tratamiento intermunicipal.

Y en este contexto, debe indicarse que inevitablemente para cumplir con su función, la planificación territorial es generadora de los referidos desequilibrios, igual que admitido lo anterior, es oportuno incidir en que ello es contrario a la propia finalidad de la ordenación territorial. Ahora bien, cómo solucionar esto parece el gran reto al que debe dar respuesta esta función pública en la actualidad. Y en este sentido, se entiende que una adecuada solución podría venir dada por la puesta en marcha de la gestión territorial, como etapa propia de la ordenación del territorio, diferenciada de la planificación territorial pero tomando aquella como necesario sustento, para lo que es necesario una adecuada implementación de los instrumentos de planificación territorial que se materialice en la propia fase de elaboración del plan, con inclusión de previsiones que posibiliten su ulterior ejecución pero también viabilidad económica para lo que los planes deben ser realistas en sus propuestas, incluyendo mecanismos de concertación tendentes a lograr el compromiso de las diferentes Administraciones e incluso de los agentes y la ciudadanía con las propuestas pero también una adecuada valoración económica, los medios de financiación y, al menos, los compromisos de hacer frente a dicha financiación de las previsiones del plan.

Junto a lo anterior, existen otro conjunto de cuestiones que han de quedar resueltas en la etapa de planificación para que la ordenación del territorio pueda alcanzar sus objetivos en la etapa de gestión territorial. Es esencial contar con mecanismos efectivos de seguimiento de los planes, capaces de adecuarlos a las circunstancias cambiantes y que posibiliten la preexistencia de instrumentos de planificación territorial actualizados. De igual manera, la gestión territorial ha de dotarse de

instrumentos propios orientados a corregir los iniciales desequilibrios establecidos en la etapa de planificación territorial, instrumentos orientados a compensar las distintas partes del ámbito de manera que se logre realmente la cohesión del mismo, la equidad del conjunto y su reequilibrio.

4. Total cobertura de instrumentos de planificación territorial subregional en Andalucía

Frente a otras comunidades como Baleares, Canarias, Cataluña, Navarra o País Vasco que han apostado por dotar de instrumentos de planificación territorial de escala subregional todo su territorio, Andalucía optó desde el primer momento por centrarse en determinados ámbitos atendiendo a aquellas partes del territorio más dinámicas y con mayores presiones y que precisaban de una urgente atención de la planificación territorial. Ya se ha señalado que precisamente la extensión superficial de Andalucía justifica lo anterior como una medida acertada.

Con los instrumentos vigentes y la inclusión del POTS de la aglomeración urbana de Huelva, en fase final de tramitación, Andalucía contará a corto plazo con un grado de cobertura de los planes que se extiende al 52,2% de la población, el 24,3% de los municipios andaluces y el 19,10% de la superficie regional, datos que se amplían considerablemente a medio plazo, en que la cobertura de estos instrumentos alcanzará al 80% de la población, el 50% de municipios y el 46% de la superficie. Sin duda, todo un logro por los motivos ya indicados.

Sin embargo, casi alcanzados los iniciales objetivos en planificación territorial es adecuado empezar a plantear la necesidad de que la totalidad del territorio autonómico quede bajo la cobertura de instrumentos de planificación territorial de escala subregional. Ardua tarea sin duda, pero necesaria. Ya se ha indicado la necesidad de apostar por la gestión territorial y la oportunidad de que en esta etapa de la ordenación del territorio se instauren instrumentos orientados a poner en marcha y ejecutar los planes pero también bajo la premisa de reequilibrar el territorio, compensar los iniciales desequilibrios generados por la planificación y para ello es preciso que la totalidad del territorio esté dotado de algún instrumento que desde la escala subregional pueda compensar las diferentes partes del territorio que ordena.

Como se adelantaba, también se indican un conjunto de propuestas particulares en relación con las AAO. Se ha insistido a lo largo del trabajo en la oportunidad que presenta esta figura, de igual manera se ha reiterado la necesidad de su reformulación para poder alcanzar los objetivos que en su origen persigue. A continuación, se señalan las cuestiones que es adecuado abordar para consolidar esta figura y, a través de la misma, comenzar a materializar la propia ordenación del territorio.

5. Creación de un marco jurídico preciso y unificado de las AAO

En la actualidad, para conocer la regulación jurídica de una figura como las AAO, debe acudirse a la normativa de cada POTS, regulación que se complementa con lo previsto en las fichas que, por lo general, contienen los diferentes planes y que particularizan cada una de las AAO previstas. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, la situación actual es más que discutible, se cuenta con tantos marcos normativos de referencia de esta figura como instrumentos aprobados y lo que es más grave, aun respondiendo en lo esencial a un mismo modelo, las diferencias son sustanciales, buen ejemplo de ello es la previsión de una figura como la caducidad que se ha incorporado en los últimos instrumentos.

Deteniéndonos en esta cuestión, resultan cuestionables al menos tres aspectos. En primer lugar, la propia incongruencia temporal de los plazos que se establecen, por lo general, cuatro años desde la aprobación del instrumento, de sobra es conocido la dilación en el tiempo que con carácter general se produce para adecuar el planeamiento urbanístico municipal a las previsiones de la ordenación territorial y no sólo ésta, piénsese en los municipios que, transcurridos más de quince años desde la entrada en vigor de la LOUA, aún no se han adaptado a aquélla, esta experiencia acumulada debería haberse previsto. En segundo lugar, esta previsión lleva a replantear la vigencia de esta figura en la práctica totalidad de los POTS vigentes por los plazos transcurridos. Y en tercer y último lugar, las desigualdades que se observan entre los diferentes instrumentos en la medida en que en algunos está prevista y en otro no, pero ni siquiera el plazo casi generalizado que se señala, cuatro años, es idéntico en todos los instrumentos, por cuanto, a modo de ejemplo, el POTS del Sur de Córdoba lo amplía a cinco años²⁷⁸.

²⁷⁸. La falta de unificación en la regulación jurídica de estos ámbitos lleva, por ejemplo, a que para modificar alguna determinación de las AAO sea preciso proceder a la modificación del POTS, como ha ocurrido en fechas recientes con el POTS del Levante Almeriense que mediante Orden de 18 de julio de 2017, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 150, de 07/08/2017), viene a modificar un único artículo de la Normativa del referido POTS, el 42, que prohibía hasta la incorporación al planeamiento urbanístico de las AAO del ámbito, cualquier tipo de actuación urbanística en las mismas, no sólo modificaciones del planeamiento urbanístico general, sino el otorgamiento de cualquier autorización de usos en suelo no urbanizable. Esta regulación, como reconoce la propia modificación, impide el desarrollo de actividades acordes con los objetivos del POTS, pero además, y a lo que a estos efectos interesa, se contradice (como textualmente recoge la modificación del POTS) con las previsiones contenidas en otros POTS aprobados con posterioridad que posibilitan la autorización de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable destinadas a la implantación de usos y actividades determinados por el propio plan para las AAO. En suma, es preciso modificar un POTS para adecuar una norma a la regulación de otros POTS, sin embargo, la cuestión que se plantea es que otros tantos contienen idéntica previsión, lo que llevaría para tener un marco acorde y unificado a tener que proceder a modificar cada uno de ellos, lo que desde luego tiene poco sentido pero a la vez genera una importante inseguridad jurídica.

Todo ello, sin perjuicio, del acierto de su incorporación, que como la propia figura en sí misma es apropiado, pero carente del adecuado cuerpo jurídico. Estas cuestiones referidas no ya a la concreta cuestión de la caducidad sino a la regulación jurídica en general, desde el punto de vista jurídico deben ser limadas so pena de dejar a esta figura “a la deriva” de resoluciones judiciales que, cuestionando su soporte jurídico, “acaben” finalmente con ella²⁷⁹.

Es preciso que la nueva Ley de Ordenación del Territorio, cuya elaboración se propone para Andalucía, incluya entre los instrumentos de gestión territorial, las AAO con una regulación jurídica lo suficientemente precisa para sentar las bases de la figura y unificar los criterios fundamentales de las mismas, sin perjuicio del ulterior desarrollo y concreción por los POTS.

Aspectos como su propio objeto, el contenido o determinaciones, la concreción del procedimiento para su ejecución o sus efectos, son cuestiones que deben unificarse pero ante todo deben contar con el necesario sustento legal.

Especial atención, sin duda, las determinaciones para las AAO en las que además de recoger las que ya se vienen estableciendo en los distintos POTS, parece adecuado centrarla en algunas aspectos como los siguientes: la justificación del interés o relevancia supramunicipal en el ámbito u objeto de la actuación y su incidencia, en suma, una escrupulosa motivación de las razones que llevan a su establecimiento, como vienen reiterando con acierto las diferentes Sentencias que se han ocupado de su enjuiciamiento; la concreción de sus objetivos pero también la congruencia de éstos con los del propio POTS que lo legitima y con el POTA; concreción de los usos y actividades a localizar en el ámbito, incluyendo la justificación de la necesidad o adecuación de su implantación en dicha AAO, incluso mediante la valoración de otras posibles alternativas que justifiquen el ámbito como el más acorde, o el único posible, para la implantación de la actividad que se pretende;

²⁷⁹. En la elaboración de los planes territoriales intervienen profesionales de diversos ámbitos, lo que obedece al carácter multidisciplinar de la propia función pública, pero quizás a la disciplina jurídica no se le ha venido dando el protagonismo que indudablemente debe tener y debería potenciarse la presencia de estos profesionales, no sólo en la elaboración del instrumento, sino lo que es más importante en su tramitación, velando por el adecuado cumplimiento del ordenamiento jurídico en su conjunto y la adecuación del instrumento al mismo. Esta cuestión tiene consecuencias a largo plazo, lo que hace que a menudo se olvide, sin embargo, las citadas consecuencias pueden ser determinantes y de entidad tal que, de no preverse, acaben con el propio instrumento por una declaración de nulidad de pleno derecho a posteriori. Buen ejemplo de ello, y con independencia de los argumentos esgrimidos que, como todo en el ámbito del Derecho puede ser objeto de debate desde el punto de vista jurídico, es la STS de 6 de octubre de 2015, que, tras casi una década de vigencia, termina anulando el POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga o, más recientemente, la STSJ de Andalucía de 7 de septiembre, que anula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

delimitación del ámbito en que tiene incidencia el AAO, modificando el criterio vigente conforme al cual su ejecución corresponde al municipio o los municipios en que se localiza y atendiendo para su ejecución al conjunto de municipios sobre los que tiene incidencia con independencia de su localización en uno o varios de ellos. Precisamente este aspecto es una de las cuestiones que mayores críticas ha recibido y que ha llevado al uso abusivo de esta figura tratando de llevar a cabo una, a nuestro juicio, errónea “compensación” entre municipios mediante el establecimiento de AAO en casi todos ellos, el ejemplo más evidente el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla, pero además es contrario a la propia naturaleza y objeto que tienen las AAO en las que se ha de atender a su magnitud, importancia y especiales características, priorizando el ámbito en el que incide, incluyendo en su ejecución al conjunto de municipios para los que la actuación va a tener relevancia y que tanto los beneficios como cargas que su ejecución conlleven, repercuta sobre el conjunto de municipios.

En este sentido, fórmulas más propias de la etapa de gestión territorial como la creación de un fondo de compensación intermunicipal para la ejecución de la actuación puede ser un adecuado mecanismo que posibilite esta propuesta²⁸⁰. Se han de combinar mecanismos propios de la gestión territorial, inexistentes hasta el momento, con los tradicionales mecanismos de gestión urbanística para la adecuada ejecución de las AAO.

6. Replanteamiento general de la evolución tenida hasta el momento en Andalucía de la figura de las AAO y, en su caso, actualización de los ámbitos previstos y de las categorías reguladas.

El número de ámbitos previstos en Andalucía bajo la figura de AAO, un total de ciento setenta y una, el excesivo tiempo transcurrido en algunos casos sin que se hayan siquiera empezado a ejecutar la mayoría de ellas y la propia evolución de la figura, hacen preciso detenerse en un estudio detenido de la situación actual y reformular, en términos cuantitativos y cualitativos, los ámbitos previstos.

Sin perjuicio de otras vías para su consecución, una posible fórmula sería a través de su inclusión, vía disposición transitoria, en el nuevo marco legislativo que se propone.

²⁸⁰. RANDO BURGOS, E. (2020): *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial...* op. cit.

Sin embargo, se observa un uso abusivo de esta figura que puede llegar a ponerla en cuestión. Es incoherente su carácter estratégico y la propia “oportunidad” que, valga la redundancia, justifica la localización del AAO en un determinado ámbito con el uso extensivo de la misma lo que lleva a que, en algunos POTS, se destinen a la misma tipología un número excesivo de áreas. Precisamente, su justificación reside en el carácter estratégico de la actuación, valorando aspectos como su concreta localización pero también aunando determinadas actividades de un ámbito para potenciarlo. El ejemplo más claro, la proliferación de “polígonos industriales” en la A-92 entre Málaga y Sevilla, la práctica totalidad de municipios optaron por llevar a cabo un “polígono industrial” en su municipio, el resultado: el abandono de algunos y la falta de puesta en marcha de otros. En supuestos como éste, los propios municipios colindantes terminan haciéndose la “competencia” entre ellos, con un resultado, a la postre negativo para todos. Y en este mismo ejemplo, ¿no sería tanto más lógico la localización de un AAO de contenido productivo-logístico para el conjunto del ámbito y en el que participen todos los municipios del mismo, aprovechando las sinergias de cada uno de ellos y logrando una envergadura y posición que difícilmente puede lograrse de otra forma? Éste es el objeto de la propia ordenación del territorio, esa visión supramunicipal que le es propia y que de otra manera no podría tener lugar. Ahora bien, han de habilitarse mecanismos para que esa actuación que se justifica en su propio carácter supramunicipal repercuta sobre el conjunto del ámbito y no únicamente sobre el municipio en que se localice, lo que debe insistirse, contradice los propios objetivos de la ordenación del territorio²⁸¹.

²⁸¹. Ya en 2007, con ocasión del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, V CIOT, el profesor SÁNCHEZ BLANCO, señala “La inasimilable versión de una competitividad intermunicipal en subasta a la baja de promotores inmobiliarios o de inversores fabriles, requiere ser reconducida, en el marco de la vigente legislación local de 1985, por decisiones intermunicipales compartida con las Comunidades Autónomas, y procedimentalizadas por los representantes de los Ayuntamientos en las correspondientes Comarcas y Áreas Metropolitanas, mediante la obligada incorporación del principio de equidistribución de los beneficios y cargas de los correlativos municipios en la dotación de infraestructuras y equipamientos intermunicipales, en garantía de sus patrimonios municipales y de la igualdad de oportunidades de los vecinos comarcales o metropolitanos”. Una década después, dicha conclusión sigue siendo válida a la vez que necesaria.

En SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2009): “Conclusiones Área de Patrimonio”. En SÁNCHEZ PÉREZ-MO-NEO, L. y TROITIÑO VINUESA, M.Á. (coords.): *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Málaga, 22, 23 y 24 de noviembre de 2007. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 305-308 (pág. 308).

Este aspecto además obedece al mandato de la Unión Europea de desarrollo sostenible y a la propia Estrategia Territorial Europea que abogan por un modelo compacto y advierten de la necesidad de evitar la dispersión con los consiguientes costes de impacto ambiental, ineficiencia económica, elevados costes energéticos, de infraestructuras y de prestación de servicios públicos, aspectos todos ellos acogidos por el TRLSRU/2015.

Parece adecuado revisar las AAO previstas, haciendo un uso más selectivo de la figura y empleando para ello el mecanismo que se propone de participación conjunta de los municipios mediante la compensación intermunicipal del conjunto de municipios en que incide la actuación con independencia de su concreta localización.

7. Inclusión de criterios de participación pública y concertación interadministrativa en la definición del modelo (obviando cuestiones o intereses políticos)

Uno de los principales obstáculos a los que en la actualidad se enfrenta la ejecución de las políticas territoriales es la confrontación interadministrativa por los intereses en juego y máxime cuando se trata de la ejecución de actuaciones predefinidas sobre un territorio concreto. Es necesario acercar, informar, hacer visible las expectativas y la finalidad que la implantación de las AAO va a generar en un territorio y los beneficios sobre su población en general. Para ello es preciso hacer partícipe a la población en la elección del modelo, una participación que debe retrotraerse al mismo momento en que se formule la propuesta.

Una ciudadanía implicada en un proyecto dota de una legitimidad al mismo difícil de superar, por el contrario cuando ésta desconoce las reales implicaciones o incluso la información le llega sesgada, se convierte en un obstáculo de envergadura.

De igual forma, es precisa la concertación interadministrativa efectiva y el acuerdo con el consecuente compromiso previo de las diferentes Administraciones e incluso órganos de la propia Administración autonómica para asegurar su ulterior ejecución.

En este sentido, propuestas como la predefinición de varias alternativas en la localización de un AAO y su debate con la ciudadanía, haciéndola partícipe de su elección, pero no sólo ello sino atendiendo a sus propuestas y sugerencias, como un importante activo que realmente conoce el territorio, sus carencias y oportunidades y capaz de aportar un valor añadido a esta figura, capaz de consolidarla desde

un momento anterior a su concreción²⁸². También, apostar por figuras como los convenios interadministrativos o acuerdos previos entre las Administraciones implicadas es preciso para poder de antemano contar con el compromiso de las Administraciones implicadas y a la vez para ser realistas en las actuaciones previstas y en la posibilidad efectiva de su ulterior ejecución.

8. Supresión del contenido residencial previsto en las AAO

Aun partiendo de la idea de que la inclusión de la categoría residencial en las AAO parece venir justificada para suplir la carencia de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, debe tenerse presente que la propia LOUA ya establece mecanismos a tal fin. Debe volverse al propio concepto de AAO, a su capacidad integradora para, desde una perspectiva estratégica, dotar al territorio de actuaciones con capacidad de regenerar el mismo y crear riqueza.

Todo ello sin perjuicio de que, asociado o como complementario y vía para la consecución de los propios objetivos propuestos en un ámbito, en determinadas áreas puedan, e incluso deban, coexistir usos residenciales asociados a la misma, pero debe insistirse estos usos residenciales deben ser el medio y no el fin del AAO.

9. Inclusión de criterios de implementación de las AAO mediante la concreción de los costes económicos de las actuaciones

Es importante para la efectiva ejecución de las AAO, el establecimiento de criterios de implementación en los propios instrumentos de planificación territorial que faciliten y hagan viables desde el punto de vista económico las propuestas contenidas.

²⁸². Ilustrativas en este sentido las “recomendaciones para mejorar la cultura territorial” formuladas por FARINÓS DASÍ y LLORET GUAL, entre las que destaca el protagonismo que ha de tener la participación ciudadana. De esta forma, los autores apuntan, entre otras, que “Hablamos de un Estado que en su propia esencia demanda mayor participación en la elaboración y toma de decisiones. El ciudadano debe ser pieza clave no sólo a la hora de posibilitar la consabida participación sino también para contrastar teoría y perspectiva social, obteniendo utilidad del conocimiento producido para hacerlo aplicable y viable” o la necesaria labor pedagógica que ayude al entendimiento y comprensión de la ordenación del territorio, tal y como señalan los autores “... ayudaría a situar la O.T en la política. Si el ciudadano entiende y comprende que es la O.T, pasará a ser prioritario en la agenda política porque se convertiría en una demanda social”.

FARINÓS DASÍ, J. y LLORET GUAL, P. (2016): “Elementos y condiciones para una nueva cultura territorial a partir de la situación de la ordenación del territorio en España”. En GARCÍA MARÍN, R., ALONSO SARRÍA, F., BELMONTE SERRATO, F. y MORENO MUÑOZ, D. (eds.): *Actas XV Coloquio Ibérico de Geografía 2016. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica. Asociación de Geógrafos Españoles*, Universidad de Murcia y Gobierno de la Región de Murcia, págs. 1159-1167 (pág. 1166).

En este sentido, sería recomendable la inclusión de la previsión económica cuyo coste estimado va a suponer la ejecución del ámbito y la previsión de posibles fórmulas de financiación así como, en su caso, los órganos o Administraciones responsables de las actuaciones para su inclusión en las partidas presupuestarias de los mismos.

10. Simplificación de procedimientos de tramitación

Sin perjuicio de otras causas, uno de los principales obstáculos presentes en la actualidad a la hora de desarrollar un AAO son los excesivos trámites burocráticos y administrativos que requiere, el tiempo que éstos precisan e, incluso, el coste económico que conlleva en la práctica sólo el “intento” de la puesta en marcha de uno de estos ámbitos.

En este sentido se debe abordar la simplificación de trámites con reducción de plazos y establecer mecanismos que faciliten su tramitación. A partir de ahí, una buena medida sería la elaboración de un documento de síntesis o guía similar al elaborado por la Comunidad Valenciana para la gestión de las “áreas territoriales estratégicas”, que facilite la difusión y comprensión para los profesionales implicados y para los agentes interesados en su desarrollo. También podría ser oportuno, la previsión de un dictamen previo por la Administración que, si bien con carácter orientativo y no vinculante, al menos, valore de antemano las posibilidades reales de propuestas de ejecución de estos ámbitos por parte de la iniciativa privada o mediante fórmulas mixtas de financiación. Estas propuestas que se sugieren, pueden facilitar el interés por el desarrollo de estos ámbitos ya que dotan de mayores garantías su ulterior desarrollo.

11. Creación de órganos que impulsen y agilicen la puesta en marcha de las AAO

Entre las medidas para la efectiva gestión territorial se hace precisa la creación de órganos cuya función sea precisamente velar por la adecuada y efectiva gestión de los instrumentos de planificación territorial. Las actuales “Comisiones de Seguimiento” que se crean simultáneamente a la aprobación de cada uno de los POTS deben ser impulsadas, pero con independencia de las anteriores se deben crear “Comisiones de Gestión Territorial”, orientadas no sólo al seguimiento sino a la efectiva implantación y ejecución de las previsiones y propuestas del POTS en el territorio.

Entre las funciones de estos órganos debe observarse aquellas tendentes a facilitar, asesorar e impulsar la ejecución de las AAO.

Otra fórmula alternativa, podría ser mediante consorcios, o figura análoga en Derecho como los convenios interadministrativos, en la que se posibilita participar a las diferentes Administraciones implicadas en la gestión del ámbito, tanto ayuntamientos como Administración autonómica, e incluso en casos de gestión público-privada, posibilita la inclusión del sector privado.

En síntesis, queda mucho por hacer pero debe partirse de un dato optimista, el modelo al que responde la figura del AAO puede y parece ser un instrumento adecuado para dar respuesta a parte de la tan necesaria gestión territorial, la ejecución en el territorio de lo que por el momento sólo son propuestas escritas en documentos y, lo más importante, es un mecanismo adecuado para, preservando los territorios, no hacerlos inertes sino ponerlos en valor de manera que sean fuente de riqueza y de reactivación económica del ámbito que ordenan, localizando y evitando la dispersión de actividades y contribuyendo con ello a instrumentar el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Lo demás, aun siendo necesario es complementario y está orientado a asentar y perfilar la consolidación y efectividad real de la figura de las AAO en la comunidad de Andalucía, configurando un nuevo modelo del que podrán valerse otras tantas comunidades que se enfrentan a análoga situación.

BIBLIOGRAFÍA

ABEL FABRE, J., COBO OLVERA, T. y GUTIÉRREZ JULIÁN, FJ. (2014): *El sistema de compensación urbanística. Una visión a través de la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia*. Editorial Bosch, 4ª edición, Barcelona.

ALLI ARANGUREN, J.C. (2013): “Régimen de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal de la Comunidad Foral de Navarra. Un intento frustrado de control de la discrecionalidad”. *Revista Jurídica de Navarra*, N° 55-56, págs. 217-255.

Disponible https://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario+55-56.htm

BARRAGÁN MUÑOZ, J.L. (1993): “Perspectiva regional de la ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. El caso andaluz”. *Revista de Estudios Regionales*, N° 37, págs. 129-138.

Disponible <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf423.pdf>

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2009): “Los planes de ordenación del territorio en España: de la instrumentación a la gestión”. En SÁNCHEZ PÉREZ-

MONEO, L. y TROITIÑO VINUESA, M.Á. (coords.): *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Málaga, 22, 23 y 24 de noviembre de 2007. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 143-158.

Disponible <https://www.fundicot.org/v-ciot>

BOUAZZA ARIÑO, O. y BASSOLS COMA, M. (2007): *Planificación turística autonómica*. Editorial Reus, Madrid.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2016): “Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad”. *Revista electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)*, N° 29, págs.1-43.

Disponible <https://revista.cemci.org/numero-29/>

CRUZ VILLALÓN, J. (2016): “La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo”. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N° 139.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2009): Informe Especial “Ordenación del Territorio y Urbanismo en los Informes de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz”. Defensor del Pueblo Andaluz, 1ª edición, Sevilla.

Disponible http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/libro_urbanismo_DPA_con_vinculos_ok.pdf

DÍAZ LEMA, J.M. (2013): “Los proyectos de interés regional. ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias de Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos n°s 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010. Asunto “Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo”, Logroño)”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 36, págs. 62-74.

FARINÓS DASÍ, J. y LLORET GUAL, P. (2016): “Elementos y condiciones para una nueva cultural territorial a partir de la situación de la ordenación del territorio en España”. En GARCÍA MARÍN, R., ALONSO SARRÍA, F., BELMONTE SERRATO, F. y MORENO MUÑOZ, D. (eds.): *Actas XV Coloquio Ibérico de Geografía 2016. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica*. Asociación de Geógrafos Españoles, Universidad de Murcia y Gobierno de la Región de Murcia, págs. 1159-1167.

Disponible http://www.coloquioibericogeografia2016.com/wp-content/uploads/2017/01/actas_xv_coloquio_iberico_geografia.pdf

FERRER RODRÍGUEZ, A., NIETO CALMAESTRA, J.A. y URDIALES VIEDMA, M.A. (2010): “Desajustes entre los principios teóricos de la legislación territorial vigente y la práctica planificadora: análisis de casos en Andalucía”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, Nº 331 (70).

Disponible <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/issue/view/53>

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1978): “Los principios de la organización del urbanismo”. *Revista de Administración Pública*, Nº 87, págs. 301-336.

Disponible <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=87&IDA=23072>

GARCÍA JIMÉNEZ, M.J. (2014): “Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas”. *Actas VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 1308-1324.

Disponible <http://www.fundicot.org/vii-ciot>

GIL VALENTÍN, E. (2016): *La legitimación directa de desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial: el caso de Castilla-La Mancha*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid.

GÓMEZ PUENTE, M. (2015): “Derecho y políticas ambientales en Cantabria”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 6, Nº 1, págs. 1-16.

Disponible <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/issue/view/98>

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2006): *Urbanismo y ordenación del territorio*. Editorial Cizur Menor - Thomson Aranzadi, Navarra.

GRANADOS CABEZAS, V. (2009): “La Ordenación del Territorio en la Unión Europea: dinámicas, tendencias y retos de la integración y la diversidad”. *Curso de Especialista Universitario en Ordenación y Gestión del Territorio*, Universidad del País Vasco, País Vasco.

GRANADOS CABEZAS, V. (2011): “Territorio, vertebración económica y sostenibilidad”. *Claves - Reflexiones socio laborales de la UGT Andalucía*. UGT Andalucía, págs.34-37.

Disponible <http://www.ugt-andalucia.com/documents/10157/53865/Claves+2011>

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2012): *Urbanismo y territorio en Andalucía*. Editorial Cizur Menor – Aranzadi, Navarra, 3º edición.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2003): “La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002): Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro”. En PORRAS NADALES, A. (coord.): *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto. Secretaría General del Parlamento de Andalucía/Editorial Comares, Granada, págs. 373-407.

JIMÉNEZ BARRADO, V. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (2016): “Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 72, págs. 327-347.

Disponible <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/issue/view/4>

JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A., REBOLLO PUIG, M. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007): *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*. Editorial Iustel, Madrid.

LAZO VITORIA, X. (2013): “Revisión y modificación de los planes urbanísticos: a propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de mayo de 2012 (ciudad deportiva del Atlético de Madrid)”. *Revista de Administración Pública*, Nº 190, págs. 227-240.

Disponible <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=1302&IDA=36569>

LÓPEZ BENÍTEZ, M. y VERA JURADO, D.J. (2005): “La Ordenación del Territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia”. *Revista Jurídica de Navarra*, Nº 40, págs. 163-202.

Disponible https://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario40.htm

LÓPEZ RAMÓN, F. (1995): *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra.

MÉNENDEZ REXACH, A. (1992): “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”. *Documentación Administrativa*, Nº 230-231, págs. 229-296.

Disponible <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5292&path%5B%5D=5346>.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2015): “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional”. *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 17, Nº 50 (Ejemplar dedicado a *Urbanismo y Organización del Territorio en clave multidisciplinar*), págs. 42-49.

Disponible http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-50/angel_menendez.pdf

NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2012): “Derecho y políticas ambientales en Galicia (Primer semestre 2012): reducción de controles ambientales”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 3, Nº 1, págs. 1-10.

Disponible <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/issue/view/90>

PAREJO ALFONSO, L. (1985): “La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº 226, pág. 209-240.

PAREJO ALFONSO, L. (2016): *La construcción del espacio: una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Editorial Marcial Pons, Madrid.

PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (2010): “Ordenación y desarrollo del territorio en Castilla y León: análisis y valoraciones”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2, (2010-2), págs. 523-552.

Disponible <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/issue/view/32>

PLAZA TABASCO, J., MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS, H.S. y GOSÁLVEZ REY, R.U. (2010): “La ordenación del territorio en Castilla-La Mancha: estado de la cuestión y estudio de casos”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2 (2010-2), págs. 493-522.

Disponible <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/issue/view/32>

RANDO BURGOS, E. (2016): “La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial. La nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015”. *Actas VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fuerteventura, 25, 26 y 27 de mayo. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 925-936.

Disponible <https://www.fundicot.org/vii-ciot>

RANDO BURGOS, E. (2018): “La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, Nº 10, págs. 109-131.

Disponible <https://revistasonline.inap.es/php?journal=REALindex.A&page=article&op=view&path%5B%5D=10518>

RANDO BURGOS, E. (2019): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva.

RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Editorial Iustel, Madrid.

RANDO BURGOS, E. (2019): “Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las actuaciones territoriales estratégicas en la Comunidad Valenciana”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Nº 199, págs. 43-62.

Disponible <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1028>

RANDO BURGOS, E. (2020): *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2013): “Globalización y calidad turística: la respuesta de la Unión Europea y su inclusión en la planificación territorial y turística española”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 24, págs. 373-410.

Disponible <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12673/11869>

RUIZ VARONA, A. (2014): “Planeamiento supramunicipal y construcción del territorio aragonés, España”. *Bitácora Urbano-Territorial*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Vol. 24, Nº 2, págs. 31-41.

Disponible <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43191>

RULLÁN SALAMANCA, O. (2010): “Las políticas territoriales en las Islas Baleares”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2, (2010-2), págs. 403-428.

Disponible <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/issue/view/32>

SÁNCHEZ BLANCO, Á. (1979): *La afectación de bienes al dominio público*. Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla.

SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2006): “Ordenación del territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. En OTONÍN BARRERA, F, VÁZQUEZ OTEO, A.J. y SÁNCHEZ GOYANES, E. (coords.) *Derecho urbanístico de Andalucía*. Editorial Wolters Kluwer.

SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2009): “Conclusiones Área de Patrimonio”. En SÁNCHEZ PÉREZ-MONEO, L. y TROITIÑO VINUESA, M.Á. (coords.): *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Málaga, 22, 23 y 24 de noviembre de 2007. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, págs. 305-308.

Disponible <http://www.fundicot.org/v-ciot>

SANTIAGO RAMOS, J., FERIA TORIBIO, J. y RUBIO TENOR, M. (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 39, págs. 87-116.

Disponible <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/issue/view/53>

SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2ª edición.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2013): “El urbanismo supramunicipal”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 279, págs. 13-43.

VERA JURADO, D.J. (2010): “Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo”. *Revista de Administración Pública*, N° 181, págs. 407-425.

Disponible <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=689&IDA=27739>

ZOIDO NARANJO, F (2011): “Ordenación del territorio en Andalucía: reflexión personal”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* (Ejemplar dedicado a: *El estado de la Ordenación del Territorio en España*), Vol. 47, N° 2, págs. 189-221.

Disponible <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/issue/view/32>

ANEXO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

I. NORMATIVA

Estatal

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (derogado).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (derogada).
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogada).
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía (derogada).
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa.
- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.
- Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre, de Clasificación Nacional de Actividades Económicas.
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Andalucía

- Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.
- Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Ley 5/2001, de 4 de junio, por la que se regulan las áreas de transportes de mercancía en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Decreto 578/2019, de 9 de octubre, por el que se acuerda la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería.
- Decreto 143/2017, de 29 de agosto, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga.
- Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.
- Decreto 142/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Decreto 3/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz) y se crea su Comisión de Seguimiento.

- Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 243/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén.
- Decreto 242/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Córdoba.
- Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera.
- Decreto 240/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Almanzora (Almería).
- Decreto 95/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 34/2009, de 17 de febrero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Sur de la provincia de Córdoba.
- Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 522/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva.
- Decreto 521/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería.
- Decreto 97/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz.

- Decreto 90/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área de La Janda.
- Decreto 89/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Levante Almeriense.
- Decreto 88/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Campo de Gibraltar.
- Decreto 213/2006, de 5 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga.
- Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla.
- Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 59/2006, de 14 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada.
- Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 9/2004, de 20 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga.
- Decreto 8/2004, de 20 de enero de 2004, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental.

- Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 219/2003, de 22 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y sea crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 222/2002, de 30 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.
- Decreto 52/1999, de 2 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva.
- Decreto 250/1998, de 10 de diciembre, por el que se aprueban las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada y se modifica parcialmente el Acuerdo de 24 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula dicho Plan.
- Decreto 20/1998, de 3 de febrero, por el que se modifica el Decreto 6/1996, de 9 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente de la provincia de Almería, en lo referente a su ámbito.
- Decreto 6/1996, de 9 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente de la provincia de Almería y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 5/1996, de 9 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca de la Sierra de Segura y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.
- Decreto 76/1985, de 3 de abril, por el que se autoriza la formulación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

II. RESOLUCIONES JUDICIALES

Tribunal Supremo

- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 31 de marzo de 2017, núm. rec. 819/2015.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 14 de marzo de 2016, núm. rec. 3187/2014.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 14 de marzo de 2016, núm. rec. 3000/2014.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 17 de febrero de 2016, núm. rec. 806/2015.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 3 de febrero de 2016, núm. rec. 2345/2014.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 2 de febrero de 2016, núm. rec. 1036/2014.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015, núm. rec. 2676/2012.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 23 de septiembre de 2015, núm. rec. 593/2013.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 20 de mayo de 2015, núm. rec. 591/2013.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 28 de mayo de 2012, núm. rec. 738/2009.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 13 de marzo de 2012, núm. rec. 776/2009.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 7 de marzo de 2012, núm. rec. 1830/2008.
- Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 19 de octubre de 2009, núm. rec. 446/2007.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

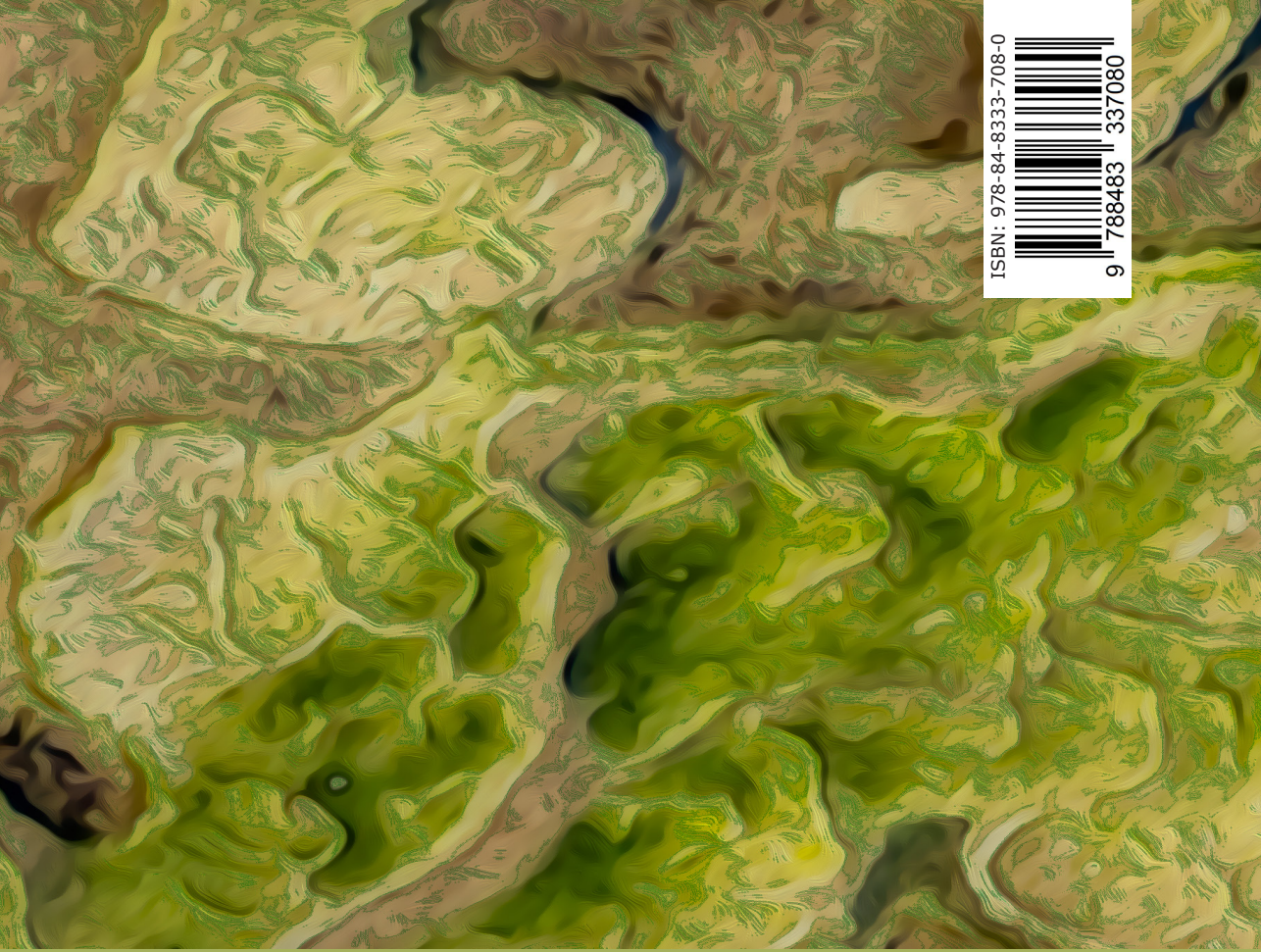
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 7 de septiembre de 2017, núm. rec. 721/2015.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 4 de septiembre de 2015, núm. rec. 789/2006.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 9 de febrero de 2015, núm. rec. 929/2009.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Granada, de 2 de septiembre de 2014, núm. rec. 1001/2009.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 5 de junio de 2014, núm. rec. 107/2012.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 5 de junio de 2014, núm. rec. 95/2012.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 19 de noviembre de 2013, núm. rec. 34/2010.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 6 de septiembre de 2013, núm. rec. 42/2010.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 8 de julio de 2013, núm. rec. 43/2010.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 16 de noviembre de 2012, núm. rec. 302/2008.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 9 de noviembre de 2012, núm. rec. 300/2008.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 31 de enero de 2011, núm. rec. 269/2007.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 18 de mayo de 2009, núm. rec. 699/2007.

- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 2 de abril de 2009, núm. rec. 164/2008.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 12 de diciembre de 2008, núm. rec. 1040/2005.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 12 de diciembre de 2008, núm. rec. 970/2005.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Sevilla, de 26 de febrero de 2008, núm. rec. 766/2005.

III. PLANES TERRITORIALES

- Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (2015).
- Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (2014).
- Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba (2012).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (2011).
- Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar, Cádiz (2011).
- Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería (2011).
- Plan de Ordenación del Territorio de La Janda, Cádiz (2011).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz (2011).
- Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva, documento de información pública (2010).
- Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga (2009).
- Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (2009).
- Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense (2009).
- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

- Plan de Ordenación de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga (2006).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga (2006).
- Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (2006).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (2004).
- Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (2003).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén (2003).
- Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (2002).
- Plan de Ordenación de la aglomeración urbana de Granada (2000).



ISBN: 978-84-8333-708-0



9 788483 337080

