

La planificación territorial de ámbito subregional en el litoral andaluz: de la «condescendencia» con el planeamiento general en vigor a la «adulteración» del modelo de ciudad regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Pedro Górgolas Martín

Arquitecto. Máster en proyectos arquitectónicos. Doctor por la Universidad de Sevilla. Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Redactor de planificación territorial y planeamiento urbano en la consultora Territorio y Ciudad SLP.

Resumen:

A raíz de la entrada en vigor —a finales del 2006— del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía —y ante la insistente reclamación ejercida por los municipios y el sector promotor para liberar de restricciones el funcionamiento del mercado inmobiliario— la Administración Autónoma se lanzó a diseñar un conjunto de «contramedidas» que atemperasen los efectos causados por la contención del crecimiento urbano regulado en la Norma 45 del Plan Regional. Entre ellas, destaca la utilización de la propia planificación subregional como principal «golpe de ariete» para adulterar, desnaturalizar y desvirtuar el modelo de ciudad compacta requerido para garantizar la sostenibilidad del sistema de ciudades andaluz, fomentando el sistemático incumplimiento de la citada disposición mediante el uso de dos estrategias complementarias: la aceptación acrítica del —con carácter general— obsoleto planeamiento general vigente y la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipal. El litoral andaluz, ámbito de gran dinamismo, ha servido como laboratorio territorial idóneo para certificar la «política territorial bipolar» instrumentada por la Administración Autónoma en desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Palabras clave: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, planificación subregional, modelo de ciudad compacta, Áreas de Oportunidad Supramunicipal.

Abstract:

As a result of the entry into force —at the end of the 2006- «Land-use planning of the Andalusian Territory» —against the insistent claim exercised by municipalities and land owners to free mortgage to the functioning of the real state sector— the Regional Administration was launched to design a series of «counter-measures» that mitigate the effects caused by the containment of urban growth regulated in rule 45 of the Regional Plan. Among them, highlights the use of own subregional planning as main «hammer» to adulterate, pervert and distort the compact city model, required to ensure the sustainability of the andalusian cities system, by promoting the systematic failure to comply with this provision by using two complementary strategies: the uncritical acceptance of —character general— obsolete existing urban planning and the identification of «Supramunicipal Opportunity Areas». The andalusian coast, area of great dynamism, has served as suitable territorial laboratory to verify the «bipolar territorial policy» instrumented by the Regional Administration in developing their competence in matters of urban planning and regional planning.

Keywords: Land-use planning of the Andalusian Territory, subregional planning, compact city model, Supramunicipal Opportunity Areas.

I. INTRODUCCIÓN: EL «URBANISMO BIPOLAR» DESARROLLADO EN LA REGIÓN ANDALUZA.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha adoptado un firme y decidido posicionamiento «oficial» sobre el modelo de ciudad compacta, diversa funcionalmente, equilibrada ambientalmente y cohesionada socialmente, que ha de servir como referencia para la elaboración del planeamiento urbanístico. El instrumento de planificación elegido para llevar a efecto este objetivo ha sido el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), en vigor desde finales de 2006, el cual incluye un cuerpo normativo específicamente dedicado a describir las determinaciones aplicables al modelo de ciudad demandado y las directrices a desarrollar por el planeamiento general al efecto de reorientar los procesos de urbanización existentes en la región hacia atributos de sostenibilidad urbana.

El POTA incorporó una Norma —la núm. 45— que vincula directamente al planeamiento urbanístico donde, entre otras muchas cuestiones, se establecen límites a la capacidad de los municipios para promover crecimientos urbanos. Es fácilmente imaginable el cisma causado y el rechazo frontal y generalizado que provocó esta medida que, conviene recordar, irrumpe en pleno boom inmobiliario. El valor de la «demonizada» Norma 45 reside en que —más allá de sus apuestas bienintencionadas, pero lamentablemente etéreas, por el desarrollo sostenible o la ciudad compacta, cuya incidencia no suele superar el campo de lo meramente nominativo— aporta criterios objetivos a un modelo territorial pretendidamente sostenible.

Sin embargo, dado que —como trataré de constatar en este artículo— el planeamiento general vigente en Andalucía se caracteriza por el sistemático incumplimiento de preceptos relevantes de la Ley de Ordenación Urbanística (LOUA) —entre los que destacan, para el tema que nos ocupa, los expresados en los arts. 3, 8 y 9; es decir, los que regulan las finalidades de la actividad urbanística, el objeto del PGOU y las determinaciones a desarrollar por éste para el establecimiento del modelo territorial reclamado por la ley—, la ciudad andaluza muestra una extendida desaplicación con dicho modelo y, por añadidura, con el regulado en el POTA.

Esta situación, en gran medida, trae causa en la «condición bipolar» que ha caracterizado la política territorial desarrollada por la Administración Autonómica en estos años. Voy a destacar tres expresiones palmarias de esta condición:

1. La primera medida de política territorial a destacar se ha centrado en «primar la obsolescencia urbanística»; es decir, mantener el statu quo existente en el planeamiento general vigente a costa de perpetuar modelos de ciudad contrarios a los preceptos establecidos tanto en la LOUA como en el POTA. Para ello, se ha utilizado el «Decreto 11/2008 de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas», en el que, entre otros objetivos, al constatar la generalizada inadaptación a la LOUA que presentaba el planeamiento vigente en aquellas fechas, diseña un procedimiento de Adaptación Parcial meramente «nominativo» que, al impedir cualquier alteración concerniente a la ordenación estructural, ha mantenido la vigencia de modelos de ciudad expansivos que, en su mayor parte y por causa de esta decisión de política territorial, aún continúan activos (1).

Así, según datos aportados por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el año 2016 existían 162 municipios (el 20,78% del total andaluz) con su Plan General plenamente adaptado a la LOUA mientras que los municipios cuyo planeamiento se encontraba en revisión —en diferentes fases procedimentales— ascendían a 389. En el año 2008, el número de municipios con planeamiento general plenamente adaptado a la LOUA era de 84, y se encontraban en revisión un total de 462. Es decir, al explotar la burbuja inmobiliaria —transcurridos 5 años de vigencia de la LOUA— solamente el 10,88% de los municipios andaluces contaba con planeamiento adaptado plenamente a la legislación urbanística y, en los ocho años que median entre 2008 y 2016 —coincidentes con el período de crisis económica—, han culminado su proceso de revisión un total de 78 Planes Generales.

Estos datos muestran una importante desaceleración en la formulación de revisiones de planeamiento general una vez emerge la crisis económica post-burbuja: la «velocidad media aprobatoria de planeamiento general» disminuye de 17 planes/año en los primeros 5 años de vigencia de la LOUA, a menos de 10 planes/año entre 2008 y 2016. Además, durante este período solamente han iniciado *ex-novo* la formulación de las oportunas revisiones de planeamiento general apenas 5 municipios (el 0,6% del total de municipios andaluces) y la mayor parte de los 389 Planes Generales que aún se encuentran en proceso de revisión, están en período de hibernación.

A esta situación de «parálisis urbanística» ha contribuido de manera determinante la entrada en vigor del Decreto 11/2008. Así, frente al escaso interés mostrado por las corporaciones locales por subsanar la generalizada «inadaptación plena» a la LOUA que presenta el planeamiento general vigente, se constata que

en el período post-burbuja —coincidente con los años de vigencia del Decreto— han procedido a «adaptar parcialmente» su planeamiento general a la legislación urbanística un total de 391 municipios (el 50,3% del total). Evidentemente, los fundamentos de los modelos urbano-territoriales establecidos en estos planes — que en su inmensa mayoría fueron aprobados en el segundo quinquenio de la década de los 90 del siglo XX— divergen de los regulados tanto en la Ley urbanística como en el POTA.

Los modelos territoriales del litoral andaluz presentan tres síntomas inequívocos de insostenibilidad

En conclusión, en el año de referencia de 2016, el 79,22% de los municipios andaluces no se encuentran adaptados plenamente a la LOUA ni, por consiguiente, a las determinaciones del POTA. Además, se estima que un 30-35% de los 162 municipios plenamente adaptados a la LOUA, cuentan con su planeamiento general aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor del POTA, por lo que el porcentaje de municipios inadecuados al Plan Regional se incrementa hasta, aproximadamente, el 85%.

2. La secuencia regulatoria de la implantación de campos de golf en la Comunidad Andaluza (Decreto 43/2008, Ley 1/2008, Decreto 309/2010 y Orden de 13 de marzo de 2012), donde se evidencia la contradicción existente entre la apuesta por fomentar la cualificación de esta oferta deportiva —para lo cual se entiende necesario declarar incompatibles los usos residenciales— y la especial relevancia

otorgada a la figura del «campo de golf de interés turístico» que, en realidad, se constituye en una excusa para perpetuar la «asociación siamesa» entre campos de golf y operaciones inmobiliario-residenciales que ha inundado los territorios turísticos de la región andaluza, con especial incidencia en el dominio territorial del litoral. Una vez recaída sobre estas iniciativas la «declaración de interés turístico» suplantando a la propia planificación territorial subregional y se imponen a la planificación urbanística a la que obligan a adaptar su modelo territorial para proceder a su reconocimiento. Estas actuaciones, además, están excluidas del cómputo del crecimiento urbano a efectos de verificar el cumplimiento de los límites establecidos en la Norma 45 del POTA.

3. Promover el sistemático incumplimiento de dicha limitación al crecimiento urbano utilizando, para ello, la formulación de Instrucciones (1/2007, 1/2012, 1/2013 y 1/2014) redactadas, en su mayor parte, por la Secretaría General de la Consejería competente en Urbanismo y Ordenación del Territorio. Las Instrucciones son meras «disposiciones administrativas de carácter interno» que, por tanto, no tienen fuerza normativa y no precisan de publicación obligatoria. La «adulteración interpretativa» de la Norma 45 del POTA que realizan estas Instrucciones se destina, claramente, a permitir la superación de los límites al crecimiento establecidos en la citada disposición empleando, para ello, diferentes estrategias, entre las que destacan: (a) hacer lo más soportable posible la herencia del planeamiento general que se revisa, excluyendo del cómputo del crecimiento urbano tanto las actuaciones residenciales del suelo urbano no consolidado como los suelos urbanizables que han alcanzado la «situación legal y real de ejecución»; es decir los que se encuentran, además de ordenados pormenorizadamente, reparcelados, pese a no haber siquiera iniciado las obras de urbanización; y (b) utilizar la propia planificación subregional como «golpe de ariete» para derribar la contención territorial postulada en el POTA, a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipal, que no computan a efectos de crecimiento urbano (2) .

En conclusión, mantener la vigencia de modelos territoriales incumplidores de las prescripciones legales relativas al modelo de ciudad y alimentar la maquinaria de la clasificación del suelo otorgando «invisibilidad», a efectos de cumplimiento de los límites al crecimiento impuestos en la Norma 45 del POTA, a determinadas actuaciones urbanísticas —contenido residencial del suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable en situación «legal y real de ejecución», Áreas de Oportunidad Supramunicipales y campos de golf de interés turístico—, configuran el paquete principal de «contramedidas» diseñadas por la Administración Autónoma para fomentar el incumplimiento de sus propias normas; es decir, la inobservancia tanto de la legislación urbanística como de la normativa de la planificación regional.

Además, dado que la integración tanto de iniciativas de «campos de golf de interés turístico» como de Áreas de Oportunidad Supramunicipal no precisa de la revisión total de los modelos territoriales vigentes, una de las principales consecuencias de esta política territorial —reforzando la situación evidenciada párrafos atrás— ha sido alentar a los «municipios incumplidores» a defender numantamente sus planes generales «adaptados parcialmente», evitando formular las preceptivas revisiones —salvo las que ya estaban iniciadas en los años previos a la crisis— para adaptarse plenamente tanto a la LOUA como al POTA (3) .

II. LA SITUACIÓN URBANÍSTICA EXISTENTE EN EL DOMINIO TERRITORIAL DEL LITORAL ANDALUZ: LA CONFIRMACIÓN DEL GENERALIZADO INCUMPLIMIENTO DEL MARCO REGULADOR EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

La década prodigiosa (1997-2007) del urbanismo en España, se ha caracterizado por una práctica sustentada

en una lectura economicista de la ciudad y el territorio que presenta un aliado especialmente poderoso en lo que algunos autores denominan «capitalismo de ficción» acunado bajo el manto protector de un prolongado período de bonanza económica que ha terminado por encumbrar «el privilegio del mercado» al que se han plegado todos los ámbitos de decisión y, por supuesto (dada su notable repercusión económica), también las cuestiones territoriales: el «dejar hacer» pensando que la dinámica del mercado desarrolla su propia auto-regeneración. Hemos asistido, en palabras del economista John Kenneth Galbraith, a una época de «culto a la satisfacción».

El principal instrumento de ordenación activado en esta «práctica adulterada» de ordenación territorial, ha sido la clasificación de suelo urbanizable, demiurgo urbanístico que ha principiado la práctica totalidad de las decisiones de planificación urbanística de este período (4) . El resultado obtenido de esta equivocada estrategia basada en promover unas excesivas pautas de consumo de suelo por usos urbanos, han sido unos modelos de marcada dispersión territorial —especialmente intensa en los territorios más dinámicos de la región andaluza— que en nada responden a los principios de compacidad urbana impregnados en los preceptos de la legislación urbanística andaluza y desarrollados con exhaustividad en el POTA.

El litoral de Andalucía, es un dominio territorial caracterizado por un sistema de asentamientos multijerárquico en el que conviven grandes ciudades con una intensa y vibrátil red de ciudades medias en las que se ha asistido, con carácter general, a un proceso de desfiguración de sus núcleos de población tradicionales ocasionada por explosivos procesos de crecimiento urbanístico auspiciados por la voracidad incontenible del sector inmobiliario-turístico.

Existe la certeza, aportada por un reciente trabajo del autor (5) , que en este dominio territorial —junto con alguno de los Centros Regionales de Interior (Sevilla y, especialmente, Córdoba)— se concentran los principales problemas territoriales asociados a los elevados consumos de suelo patrocinados por el planeamiento general vigente y a la incidencia, en algunos casos determinante, que adquieren los procesos de ocupación fraudulenta del suelo rústico.

El análisis del planeamiento urbano de los municipios más significativos de este dominio territorial (6) confirma los peores presagios expuestos en el apartado introductorio: (a) el suelo total clasificado —como urbano más urbanizable— en este universo de municipios asciende a 115.119,03 Has (1.151,19 Km²); (b) la superficie del suelo urbanizable (tanto sectorizado como no sectorizado) es el 61,75% la del suelo urbano, y (c) su contenido residencial asciende a la escalofriante cifra de 937.080 viviendas (2.248.992 habitantes; es decir, el 64,65% de la población existente en el universo de municipios seleccionado) (7) .

Los modelos territoriales vigentes en el Dominio Territorial del Litoral andaluz presentan tres síntomas inequívocos de insostenibilidad:

1. Un excesivo consumo de suelo expresado en el sobredimensionamiento generalizado de la clasificación de suelo urbanizable contenida en el planeamiento urbanístico en vigor, a lo que hay que unir el impacto causado por la invasión incontenible de asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable, fenómeno especialmente preocupante en determinadas unidades territoriales litorales (Costa Noroeste de Cádiz y Bahía de Cádiz, principalmente).

Así, en 45 de los 74 municipios analizados en el citado estudio (el 60%) la superficie de suelo urbanizable supera el límite de crecimiento superficial regulado en la Norma 45 del POTA. Existen unidades

territoriales en el litoral andaluz donde el volumen de suelo urbanizable supera ampliamente el 80% de la superficie total del suelo urbano (Levante Almeriense, Centro Regional de Almería, Costa Oriental-Axarquía en la provincia de Málaga, Costa Noreste de Cádiz o Litoral Occidental de Huelva) y un total de 20 municipios donde esta proporción se dispara por encima del 100%. Entre éstos destacan casos como Viator (469,30%), Garrucha (371,80%), Vélez-Málaga (294,40%), Manilva (291,50%) o Pechina (282,94%). Al tiempo, se han contabilizado más de 15.000 Has de suelo clasificado —como urbano y urbanizable— vinculado a la regularización de ocupaciones fraudulentas del suelo rústico, lo cual supone el 30% del suelo total destinado a actuaciones urbanísticas en suelo urbano y urbanizable.

2. Salvo contadas excepciones —que se reducen a las ciudades de mayor rango poblacional y con una caracterización económica más diversificada y, sobre todo, menos dependiente del turismo— la ciudad existente en el litoral adolece de parámetros de compacidad urbana. Las causas principales de esta situación son la voracidad territorial del turismo residencial (8) y la proliferación de suburbanizaciones irregulares en el suelo rústico, factores que conducen a la configuración de un espacio urbano absolutamente sobredimensionado en relación con la población residente en estos municipios, circunstancia causante de su dolorosa infrutilización durante la mayor parte del año.

Para llegar a esta conclusión se ha procedido a calcular el «indicador de expansividad urbana» (9) —m² de suelo urbano/habitante censado— existente en el universo de municipios analizado. El valor medio que presenta el sistema de ciudades del litoral ronda los 205 m²/habitante; es decir, una densidad equivalente inferior a las 25 viviendas/ha. Sólo 21 de los 74 municipios, entre los que se cuentan las cabeceras de

Salvo alguna excepción, la ciudad existente en el litoral adolece de parámetros de compacidad urbana

Centros Regionales, presentan un indicador inferior a 150 m²/habitante. Hay 10 municipios donde la situación es especialmente preocupante: Casares (1351 m²/hab), Palos de la Frontera (1.042 m²/hab) San Roque (1.040 m²/hab), Mojácar (717 m²/hab), Vera (585 m²/hab), Chiclana de la Frontera (532 m²/hab), Pulpí (522 m²/hab), Ayamonte (484 m²/hab), Manilva (446 m²/hab) y Almonte (390 m²/hab).

3. Para abundar más en la dispersión de los modelos territoriales vigentes, la Administración Autonómica alimenta la «voracidad consumista de territorio» a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales en los planes subregionales por ella elaborados. Se trata de actuaciones de carácter estratégico que, por tal motivo, quedan excluidas del cómputo del crecimiento urbano a efectos de verificar el cumplimiento de la Norma 45 del POTA. La escenificación de la problemática causada por esta decisión de política territorial se constituye en uno de los objetivos principales del presente artículo.

La condición dispersa de la ciudad existente en el litoral, el volumen de suelo urbanizable propuesto o la clara apuesta por un urbanismo expansivo antes que por el desarrollo de estrategias de transformación cualificada de las ciudades existentes —las actuaciones de nueva urbanización en suelo urbanizable presentan una extensión superficial más de tres veces superior a las actuaciones de transformación del suelo urbano—, constituyen datos suficientemente reveladores de la insostenibilidad del modelo territorial del litoral de la Comunidad Andaluza.

El conjunto de datos aportados denota un importante desajuste de las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente en el conjunto de municipios de litoral con las directrices, normas y prescripciones establecidas en el POTA, así como con los fines y objetivos a desarrollar por los modelos territoriales y las soluciones de ordenación a adoptar por los Planes Generales de Ordenación Urbanística en cumplimiento del art. 9 de la LOUA.

Así, pese a que el 85% (63) de los municipios analizados tienen sus determinaciones adaptadas —parcialmente, en su mayor parte— a la LOUA, solamente el 20% (15) se encuentran adaptados al POTA. Es decir, 48 municipios de los 74 analizados (el 65%) están adaptados a la LOUA pero inadaptados al POTA. Este «desacoplamiento» muestra el efecto causado por la «contramedida» diseñada en el Decreto 11/2008, centrada en «primar la obsolescencia», a través del engañoso procedimiento de las Adaptaciones Parciales.

Para concluir, quisiera significar que —en mi opinión— lo más alarmante de la situación expuesta, más allá de su dimensión física, es la parálisis de pensamiento que ha afectado, con especial intensidad, a las diferentes administraciones que, desorientadas y sin rumbo aparente, han reorientado sus políticas territoriales desde el «dejar hacer» efervescente de los años del tsunami, al «no saber qué hacer» de los años de crisis: no parece existir una voluntad firme por reconducir la herencia territorial decidida. Así, a pesar de las patologías territoriales expuestas, las administraciones —tanto autonómica como, principalmente, local— han optado, con carácter general, por adoptar una postura conformista y acomodaticia ante esta problemática, dando por bueno los planteamientos de producción de nueva ciudad contemplados en el planeamiento urbanístico vigente (bajas densidades residenciales, exclusividad de tipologías de vivienda unifamiliar, ausencia generalizada de servicios terciarios y comerciales de proximidad, estrategia dotacional concretada en grandes reservas de suelo para equipamientos olvidando la necesidad de acercar determinadas dotaciones a las unidades residenciales como argumento de calidad de vida, etc) esperando que cambie la coyuntura económica y comience a fluir el crédito para culminar los desarrollos urbanísticos propuestos.

III. LA PLANIFICACIÓN SUBREGIONAL EN EL DOMINIO TERRITORIAL DEL LITORAL DE ANDALUCÍA: CONDESCENDENCIA CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN VIGOR Y DESNATURALIZACIÓN DEL MODELO DE CIUDAD COMPACTA

En el art. 153 de la normativa del POTA se regula que *las Unidades Territoriales definidas en el Modelo tienen como finalidad proponer un marco de referencias espaciales que deben ser tenidas en cuenta por los agentes públicos y privados de manera que ganen en eficacia y coherencia las actuaciones con incidencia territorial que se llevan a cabo, contribuyendo a desarrollar estrategias dirigidas a la reducción o eliminación de los desequilibrios territoriales de Andalucía*. Estas Unidades Territoriales constituyen el ámbito espacial de referencia para la planificación subregional.

Las 14 Unidades Territoriales —identificadas en el POTA— pertenecientes al Dominio Territorial del Litoral son:

1. Las 9 Unidades —conformadas por una red de ciudades medias— de Costa Occidental de Huelva; Ámbito de Doñana; Costa Noroeste de Cádiz; La Janda; Costa del Sol Occidental; Vélez-Málaga-Axarquía; Costa Tropical; Poniente Almeriense; y Levante almeriense. Presentan una dinámica de crecimiento demográfico basado en tres procesos paralelos y parcialmente coincidentes en el espacio: el desarrollo de economías urbanas, industriales y comerciales; la expansión del turismo (Costa del Sol —Occidental y Oriental— y Levante almeriense); y el crecimiento de la agricultura intensiva de cultivos protegidos (Costa Tropical y Poniente Almeriense). En las restantes Unidades, estos tres procesos de transformación se solapan, creando territorios menos especializados con usos mixtos urbanos, turísticos y agrícolas (Ámbito de Doñana, Costa Occidental de Huelva; Costa Noroeste de Cádiz, La Janda).

2. Los 5 Centros Regionales de Huelva, Bahía de Cádiz-Jerez, Bahía de Algeciras, Aglomeración Urbana de

Málaga y Aglomeración Urbana de Almería.

El objeto principal de la planificación territorial, tal y como se afirmó en la presentación al Parlamento del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía es *la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación de la planificación urbanística municipal*. Este carácter básico de marco referencial de políticas, propuestas, planes, programas y proyectos —tanto de las Administraciones y Entidades Públicas como de particulares— ha de conducir inevitablemente a un diseño equilibrado de su nivel de determinaciones concibiendo de forma flexible sus contenidos.

Los «Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional» se encuentran regulados en los arts. 10 al 16 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA). Su contenido sustantivo queda codificado en el art. 11, siendo reseñables las siguientes determinaciones: (a) la explicitación de los objetivos y propuestas a desarrollar; (b) el esquema de infraestructuras; (c) los equipamientos y servicios supramunicipales; (d) la identificación de zonas para la ordenación y compatibilización de usos, así como (e) la protección y mejora del paisaje, recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

Estos planes tienen, por tanto, una función de especial relevancia que es la de fijar los elementos básicos para la organización y estructura del ámbito subregional objeto de ordenación:

En Andalucía, el programa de planes subregionales abarca 22 ámbitos territoriales en distintas fases

- La estructura del territorio y los sistemas de articulación: sistema de asentamientos, sistema de comunicaciones y transportes, infraestructuras básicas y la red de espacios libres de interés supramunicipal.
- La ordenación de usos en el territorio: usos productivos de interés supramunicipal, áreas de oportunidad, ordenación del uso agrícola.
- La protección del territorio: espacios protegidos por legislación sectorial o por el propio plan territorial y la prevención de riesgos.

La aprobación de los planes subregionales se lleva a cabo por Decreto del Consejo de Gobierno, dándose cuenta al Parlamento de Andalucía y publicándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

En Andalucía, a día de hoy, el programa de planes subregionales abarca 22 ámbitos territoriales en distintas fases: (a) 17 planes aprobados (Aglomeración Urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Litoral Occidental de Huelva, Litoral Oriental de Málaga-Axarquía, Levante de Almería, Aglomeración Urbana de Sevilla, Aglomeración Urbana de Málaga, Costa Noroeste de Cádiz, La Janda, Aglomeración Urbana de Almería, Campo de Gibraltar, Costa Tropical de Granada, Sur de Córdoba y Aglomeración Urbana de Jaén); (b) 1 plan en su fase final de tramitación (Aglomeración Urbana de Huelva); y (c) 3 planes en fase de elaboración (Aglomeración urbana de Córdoba, Almanzora y Revisión Bahía de Cádiz-Jerez).

La población afectada por la planificación subregional asciende a 6.269.282 habitantes, lo que supone el 74,64% de la total andaluza. El número de municipios incluidos en las Unidades Territoriales con plan subregional aprobado o en formulación, asciende a 308; es decir, el 39,90% del total y la superficie cubierta por esta escala de la planificación territorial es de 31.806,90 Km², el 36,31% de la superficie total de la región andaluza. A medio plazo, la cobertura se pretende ampliar al 80% de población, el 50% de municipios y el 46% de superficie.

En el caso concreto del Dominio Territorial del Litoral, todas las Unidades Territoriales, excepto la Aglomeración Urbana de Huelva y la Costa del Sol Occidental, cuentan con plan subregional en vigor (10).

1. La ordenación del sistema de asentamientos y la planificación subregional del Dominio Territorial del Litoral andaluz: el sometimiento a los dictados de los Planes Generales de Ordenación Urbanística

La concreción de los axiomas de ordenación que informan el «modelo de ciudad compacta» regulado en el POT —rango poblacional eficiente, policentrismo, movilidad sostenible, valor ambiental intrínseco del suelo rural y mezcla de usos— precisa, indefectiblemente, de una visión territorial más amplia que la operada por el planeamiento urbano en el término municipal (11). En las subregiones más dinámicas de la Comunidad Andaluza esta necesidad es evidente, ya que la suma de las políticas municipales no solamente ha resultado incompleta, sino claramente nociva para la conformación de un territorio equilibrado, integrador, eficiente, competitivo, solidario y ambientalmente cualificado.

Saber discernir el nivel de resolución que precisa un «plan subregional» es una decisión clave, máxime cuando el sistema de planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta una característica principal que es su «condición jerárquica». Y ello hay que entenderlo desde un doble punto de vista. En primer lugar, «jerarquía normativa»; es decir, las determinaciones de un instrumento de planificación de escala superior no deben ser puestas en cuestión por otro de escala inferior en todo aquello que afecte a su ámbito competencial de ordenación. En segundo lugar, lo que podríamos denominar «jerarquía de ordenación», que obliga a adoptar un nivel de resolución ajustado a la escala territorial sobre la que se está reflexionando, evitando tanto las indefiniciones que vacían de contenido el instrumento, como las sobredeterminaciones que hipotecan la

formulación y desarrollo de los niveles inferiores de planificación. Se trataría, en este caso, de encontrar un «equilibrio decisional» que aporte a la escala de la planificación subregional las —en palabras de Manuel SOLÁ-MORALES— tres virtudes básicas de cualquier intervención en el territorio: claridad, permanencia y economía expresiva.

La ordenación del sistema de asentamientos se constituye, sin lugar a dudas, en una directriz básica de la planificación subregional máxime cuando, como ha quedado demostrado en las páginas precedentes, la situación —tanto en la ciudad existente como en el futuro urbano asociado a las expectativas de crecimiento previstas— es ciertamente alarmante en muchos de los escenarios territoriales del litoral andaluz. Además, debe tenerse en cuenta que uno de los principios que orientan la Estrategia Territorial Europea es *la consecución de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación campo-ciudad mediante el apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana descontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales, en especial en las regiones costeras.*

Por consiguiente, junto a criterios relativos a la articulación territorial del ámbito objeto de ordenación y las medidas orientadas a la protección de los valores naturales, agrícolas, culturales, patrimoniales y paisajísticos existentes, está claro que las iniciativas llamadas a reconducir la dinámica urbana tendencial desde la transformación cualificada del suelo urbano y la reprogramación de determinados suelos urbanizables, se constituyen en estrategias básicas y prioritarias para hacer prevalecer un sistema de asentamientos que, además de recuperar los principios intangibles de la ciudad mediterránea, compacta y diversa, paralicen y reviertan aquellos procesos territoriales de conurbación intermunicipal que puedan ser evitados.

Para llevar a la práctica estas iniciativas es imprescindible que la planificación subregional impacte dialécticamente en el planeamiento urbano de los municipios constitutivos del ámbito territorial objeto de ordenación, estableciendo normas de obligado cumplimiento, directrices de inexcusable desarrollo y recomendaciones indicativas que orienten las decisiones a instrumentar desde la escala municipal. Y ello, mucho nos tememos, obliga a ejercitar un cambio profundo en la cultura de la ordenación del territorio que impida el reconocimiento pasivo y acrítico de los modelos territoriales establecidos por el planeamiento urbano, con el único ánimo de evitar conflictos entre administraciones públicas.

La reversión de la situación urbanística actual en los municipios litorales debe constituirse en criterio prioritario de la planificación territorial

El debate, la dialéctica y el consenso son atributos consustanciales a la planificación territorial de ámbito subregional y ello puede derivar en el establecimiento de determinaciones que obliguen al planeamiento urbanístico a modificar criterios y objetivos de ordenación, promoviendo la revisión— total o parcial— de los modelos urbanos y territoriales existentes. De ahí, que la propia Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio atribuya en su art. 11.1.d) a la planificación subregional la capacidad de indicar e identificar, justificadamente, las determinaciones de los planes urbanísticos que deban ser objeto de adaptación.

En la actualidad, además, la necesidad de adaptar el planeamiento urbano a nuevas estrategias de ordenación deviene obligatoria desde la entrada en vigor del POTA. Por ello, la reversión o, cuanto menos, la minimización de la situación urbanística actual en los municipios litorales debe constituirse en uno de los criterios prioritarios de la planificación territorial estableciendo, para ello, una batería de medidas orientadas a

la regeneración urbana y la reprogramación de muchas de las actuaciones previstas que, además y para mayor abundamiento en la problemática existente, han quedado abruptamente paralizadas con la eclosión de la crisis económica que nos afecta desde hace ya algunos años.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad.

La conclusión general que, en relación a la ordenación del sistema de asentamientos, debe extraerse del análisis de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) vigentes en el Dominio Territorial del Litoral, es bastante decepcionante. Pese a que su formulación ha coincidido en el tiempo —e incluso es bastante posterior en algunos casos— con la del POTA, se observan grandes desencuentros entre ambas escalas de planificación territorial. Así, las determinaciones del Plan Regional relativas al modelo de ciudad o las disposiciones sobre los procesos de urbanización y la sostenibilidad del sistema urbano son, en muchas ocasiones, obviadas por los POTS, lo cual ha impedido, siquiera, minimizar la problemática territorial existente causada por la adopción, por parte del planeamiento urbanístico, de modelos territoriales inductores de grandes consumos de suelo.

Los aspectos de la ordenación de los POTS del litoral en los que se concreta esta afirmación, se pueden resumir en los siguientes:

1. En primer lugar, con carácter general, la planificación subregional acepta acríticamente los modelos territoriales planteados en el planeamiento urbanístico vigente en su ámbito territorial. Ello produce el incumplimiento de las prescripciones de la planificación regional relativas a dos cuestiones que se entienden especialmente relevantes para el cambio de tendencia que, en los últimos tiempos, se reclama al

planeamiento urbano: la apuesta por la transformación de la ciudad consolidada y la imprescindible adecuación de las dimensiones del crecimiento urbano a las necesidades reales de la población.

2. Profundizando en esta reflexión, se han detectado regulaciones en la normativa de algunos POTS (concretamente en el POT anulado de la Costa del Sol Occidental y en el POT de la Costa Oriental de Málaga-Axarquía,) donde se vincula la formulación de las Revisiones de Planeamiento General al inicio de la actividad de ejecución urbanística de, al menos, el 60% del suelo urbanizable previsto en los PGOUs vigentes. Esta determinación sería muy positiva caso que los modelos de ciudad diseñados en estos documentos estuviesen adaptados a los criterios del POTA.

Pero, dado que esto no es así, esta regulación tiene un «efecto boomerang», ya que obliga a desarrollar modelos de ciudad expansivos que fomentan la conformación de una ciudad de bajas densidades y gran dispersión territorial, incrementando la problemática urbanística a la que se deben enfrentar las futuras revisiones. Hemos visto cómo hay planes generales cuyo suelo urbanizable supera ampliamente la superficie del suelo urbano, incumpliendo flagrantemente los límites al crecimiento propuestos en la Norma 45 del POTA. Pues bien, en lugar de requerir la inmediata y urgente revisión de estos modelos de ciudad, estos POTS imponen, como condición apriorística para proceder a la redefinición de este modelo territorial, activar el desarrollo de, al menos, el 60% del suelo urbanizable.

3. Además de la existencia de un volumen de suelo urbanizable excesivo, muchas de las estructuras urbanas de los municipios litorales —tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado II del presente artículo— presentan un «indicador de expansividad urbana» muy elevado. La explosión de la burbuja inmobiliaria ha ocasionado, además, que un significativo volumen del suelo lucrativo urbanizado se encuentre sin edificar (12) .

Esta situación, lejos de alentar la escenificación de estrategias de ordenación orientadas a la densificación cualificada de ciertas estructuras urbanas (urbanizaciones turísticas de litoral, preferentemente) y la implementación de nutrientes funcionales que reviertan su monofuncionalidad, no ha sido ni siquiera apuntada por la planificación subregional, dando validez a los planteamientos previstos en el planeamiento urbanístico que suelen derivar en la materialización de tipologías edificatorias de baja densidad y uso exclusivo residencial alimentando la producción de segunda vivienda vacacional y, por tanto, fomentando la estacionalidad en el uso de estos espacios y su infrautilización durante prolongados periodos de tiempo durante el año.

4. En determinadas Unidades Territoriales Subregionales del litoral (Costa Noroeste de Cádiz, Bahía de Cádiz-Jerez, Comarca de La Janda, Costa del Sol Occidental o Aglomeración Urbana de Málaga) se ha detectado la existencia de conurbaciones intermunicipales, problemática territorial que, según todos los manuales de ordenación territorial, debe ser evitada a toda costa y, cuando ello no es posible, corregirse mediante acciones orientadas a su cualificación y correcta vertebración. La planificación subregional es la escala de ordenación adecuada para delimitar territorialmente esta problemática y establecer los criterios, objetivos y directrices de ordenación a desarrollar arbitrando, a tal efecto, la formulación de Planes de Ordenación Intermunicipal que aporten soluciones globales a una situación cuyo tratamiento individualizado en los planes generales afectados puede ocasionar conflictos e incongruencias que deben ser soslayadas.

5. Una de las quiebras conceptuales que se ha detectado en el análisis de los POTS del Dominio Territorial del Litoral, es la definición de los «elementos constitutivos del sistema de asentamientos» incorporada en su cuerpo normativo, poniendo al mismo nivel tanto la ciudad existente (suelo urbano) como el crecimiento urbano expectante, toda vez que los suelos urbanizables sectorizados y ordenados integran el concepto de sistema de asentamientos existente. Es decir, con esta decisión, la planificación subregional del litoral otorga rango de materialidad física a lo que no dejan de ser simples expectativas urbanísticas. Esto conduce a la inalterabilidad de las determinaciones urbanísticas propuestas en las categorías de suelo urbanizable integrantes del sistema de asentamientos existente; es decir, se impide —o cuanto menos, se dificulta— modificar su vocación urbanística para adaptarla a nuevos criterios de ordenación territorial, cercenando la posibilidad de desarrollar oportunidades de carácter estratégico mediante la reprogramación de suelos ya clasificados, en lugar de acudir recurrentemente a proponer Áreas de Oportunidad Supramunicipal en terrenos que cuentan con la clasificación de no urbanizable.

Esta decisión, lejos de coadyuvar a contener la expansión urbana desmedida subyacente a un número significativo de los modelos territoriales existentes en el litoral, la refuerza, la alimenta, la exacerba, máxime cuando estas intervenciones de relevancia supramunicipal —como hemos explicitado anteriormente— no computan a efectos del cumplimiento de la Norma 45 del POTA relativa al dimensionamiento del crecimiento urbano.

2. Planes Subregionales del Dominio Territorial del Litoral y Áreas de Oportunidad Supramunicipal: la desnaturalización de los límites al crecimiento fijados por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha asistido —a partir de la entrada en vigor del POTA— a un despertar febril de la «planificación subregional». Así, de los 17 planes subregionales aprobados, 12 son

coetáneos o posteriores al Plan Regional (13) . De este dato, en principio, solo cabe deducir una apreciación favorable acerca de la política de ordenación territorial ejercida por el Gobierno Regional (14) . Sin embargo, como constataremos en este apartado, el impulso experimentado por esta escala de la planificación territorial se ha debido, sustancialmente, a la capacidad que le ha sido conferida para desnaturalizar uno de los preceptos de mayor transcendencia, entre los regulados en la normativa del Plan Regional: establecer limitaciones al crecimiento urbano a prever en el planeamiento general municipal.

Por ello, Andalucía, en mi opinión, tiene una cuenta pendiente con la planificación territorial de rango subregional. El análisis de los planes subregionales formulados en el Dominio Territorial del Litoral, ha permitido desvelar las verdaderas prioridades que han orientado la formulación de unos documentos que se han mostrado ciertamente inoperantes para la reversión de las patologías territoriales expuestas en este artículo. Esta cuenta pendiente, por tanto, no trae causa en la inacción planificadora del Gobierno Regional, sino en la adopción de una «actitud olvidadiza» con los criterios y objetivos de ordenación que deben garantizar la conformación de un territorio dotado de orden y sentido común. La ordenación del territorio andaluz, en cierta forma, se ha mostrado abducida por los postulados de las lógicas neoliberales y mercantilistas basadas en el crecimiento como axioma principal del bienestar social y el desarrollo económico.

En conclusión: no deben llamar a engaño los datos sobre la «cantidad» de planes subregionales vigentes y en formulación en la Comunidad Andaluza. No se trata, como en ningún aspecto que tenga que ver con la ordenación del territorio, de cantidad, de número de planes. La «calidad» de los mismos es la que ha de ser puesta en cuarentena, al aflorar intenciones que se mantienen ocultas en sus memorias justificativas: la legitimación otorgada por la Administración Regional a esta escala de la planificación territorial, para esquivar el cumplimiento de la Norma 45 del POTA a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales.

Según se ha expuesto en el apartado introductorio del presente artículo, esta legitimación ha sido concedida, básicamente, mediante la formulación de Instrucciones elaboradas por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, al objeto de fijar los criterios a emplear por los servicios técnicos de ésta para elaborar los preceptivos Informes de Incidencia Territorial a los Planes Generales de Ordenación Urbanística, cuyo objeto es verificar su correcta adaptación a las disposiciones y preceptos de la planificación territorial de aplicación — subregional y/o regional— entre los que adquiere un protagonismo evidente la constatación del cumplimiento de la citada Norma 45.4.a del POTA.

El uso adulterado de este instrumento ha permitido desarrollar una política territorial poco transparente, que se evidencia en la «sucesión espasmódica», año tras año, de diferentes Instrucciones —1/2007, 1/2012, 1/2013 y 1/2014—, generando una situación de desconcierto en el urbanismo andaluz ya que cada «nuevo espasmo» ha supuesto importantes modificaciones en los criterios fijados por el anterior. Así, en esta convulsa sucesión de Instrucciones, además de la lógica adaptación a los cambios legislativos sobrevenidos, se han incorporado matices en la modulación de las actuaciones computables para verificar el cumplimiento de los límites al crecimiento urbano establecidos en la Norma 45 del POTA que, a la postre, han supuesto ejercicios de «adulteración interpretativa» de esta disposición destinados, claramente, a permitir su superación sistemática.

Así, una vez que el Decreto 11/2008 eliminó del cómputo del crecimiento urbano el suelo urbanizable con uso global industrial y amplió los porcentajes poblacionales para «municipios pequeños», el debate se centró en la consideración —o no— como parte integrante del crecimiento poblacional de las actuaciones residenciales del suelo urbano y en determinar el momento del desarrollo de suelo urbanizable —fase documental, fase de ejecución de la obra urbanizadora y fase de edificación—, a partir del cual esta categoría de suelo «heredado del planeamiento que se revisa» puede ser excluida del cómputo. A este debate se incorporó con posterioridad la problemática originada por las actuaciones urbanísticas de regularización de asentamientos surgidos en

el suelo no urbanizable, cuestión que quedó resuelta a raíz de la formulación del «Decreto 2/2012 por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía».

Uno de los escasos criterios que se ha mantenido constante en las diferentes Instrucciones, es la exención del cómputo del crecimiento urbanístico de las Áreas de Oportunidad Supramunicipal que pudiese identificar la planificación territorial subregional. Esta decisión se destila de la interpretación que la Administración Autónoma realiza del inciso final del apartado 4.a de la Norma 45 donde, en relación con los límites al crecimiento urbanístico, se regula que *los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito*.

La determinación de «criterios específicos» para cada ámbito subregional se ha concretado, sorprendentemente, en la elusión de las limitaciones impuestas, con carácter general, al crecimiento urbanístico en la citada disposición. La vaguedad argumentativa con que muchos planes subregionales han fundamentado la identificación de esta tipología de actuaciones urbanísticas y su impacto en el modelo territorial resultante (15) , suscitaban una batería de opiniones contrarias a esta facultad otorgada a la planificación subregional. Y ello,

Andalucía tiene una cuenta pendiente con la planificación territorial de rango subregional.

porque de la lectura literal del precepto referenciado no cabe concluir esta potestad.

Lo cierto es que esta interpretación ha actuado como un argumento clave para acelerar la formulación de planes subregionales, al ser percibida por los Ayuntamientos como una válvula de escape que les iba a permitir liberarse del encorsetamiento causado por los impedimentos a la expansión territorial regulados en el POTa. De esta manera, la tradicional oposición que los gobiernos municipales suelen ejercer ante la planificación territorial se transmutó en un aliento incondicional para impulsar su formulación, convirtiéndose —especialmente los municipios integrados en las unidades territoriales de mayor dinamismo económico, como las litorales— en los principales abanderados de esta escala de ordenación territorial, ante la necesidad inexcusable de contar con un instrumento de planificación que vehiculase sus demandas —incontenibles— de crecimiento urbanístico que no podían quedar plenamente satisfechas desde la óptica del planeamiento general.

Así, de los 12 planes vigentes en el Dominio Territorial del Litoral, 7 entran en vigor con posterioridad al POTa, 1 se modifica en 2008 al objeto de incluir nuevas Áreas de Oportunidad (Poniente almeriense), 2 (Litoral Occidental de Huelva, Costa Oriental de Málaga-Axarquía) son prácticamente coetáneos al Plan Regional y solamente 2 (Ámbito de Doñana y Bahía de Cádiz) se aprueban unos años antes. El Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental se ha mantenido vigente prácticamente una década (entre julio de 2006 y octubre de 2015) hasta su declaración de nulidad, mediante sentencia del Tribunal Supremo, al carecer del preceptivo informe de género.

A continuación, se va a examinar la estrategia de identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipal desarrollada en el planeamiento subregional del Dominio Territorial del Litoral. Para ello, se ha optado por analizar todos los POTS formulados que fueron aprobados definitivamente incluyendo tanto los plenamente vigentes (11) como los anulados, bien parcialmente —POT de La Janda— bien plenamente —POT de la Costa del Sol Occidental—. El diagnóstico de los resultados obtenidos ha contribuido a desvelar la instrumentación de una táctica institucional que se ha mantenido larvada (16) y, sin embargo, resulta muy significativa de «la política territorial bipolar» desplegada por la Administración Autonómica: por un lado, se legisla a favor de un modelo de ciudad compacta impulsando estrategias de contención del consumo de suelo por usos urbanos mientras, por otro, se arbitran fórmulas que legitiman al planeamiento general para proceder a su desnaturalización, favoreciendo el establecimiento de modelos territoriales expansivos.

El efecto agregado de los datos relativos a las Áreas de Oportunidad Supramunicipales del litoral dibuja un escenario territorial, cuanto menos, preocupante que, si bien, pudo ser corregido por el nuevo impulso y orientación estratégica —en materia de ordenación territorial— que supuso la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía el 26 de mayo de 2015, mantiene su vigencia a día de hoy ya que, lamentablemente, las determinaciones que, en materia de protección ambiental y territorial, incorpora este documento no han afectado —con carácter general— a estas actuaciones —pese a que, mayoritariamente, se localizan en suelos no urbanizables— por lo que permanece inalterada su capacidad desfiguradora del sistema de ciudades del litoral.

En este apartado se procede a realizar una recapitulación sintética de la ordenación establecida por la planificación subregional del Dominio Territorial del Litoral en relación con la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales, al objeto de poder evaluar en su verdadera dimensión el impacto real causado por este tipo de actuaciones. Se han contemplado dos escenarios posibles: (a) la incentivación de la dispersión territorial que causarían las Áreas de Oportunidad caso de integrarse en los modelos urbano-territoriales vigentes, ante la hipótesis —nada desdeñable— de su perpetuación y (b) la incidencia de estas actuaciones en el supuesto de revisión del marco urbanístico actual para su adaptación plena a la LOUA y al POTa.

Tabla 1. El impacto de las Áreas de Oportunidad en el planeamiento general vigente en el litoral: expansividad territorial inducida. (Elaboración propia).

EL IMPACTO DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN EL PLANEAMIENTO GENERAL VIGENTE EN EL LITORAL: CRECIMIENTO POBLACIONAL Y EXPANSIVIDAD TERRITORIAL INDUCIDA							
TRAMO LITORAL PROVINCIAL	UNIDAD SUBREGIONAL	POBLACIÓN EXISTENTE	INDICADOR EXPANSIVIDAD URBANA ACTUAL	SUPERFICIE ÁREAS DE OPORTUNIDAD	Nº VIVIENDAS EN ÁREAS DE OPORTUNIDAD	Nº PLAZAS TURÍSTICAS EN ÁREAS DE OPORTUNIDAD	EXPANSIVIDAD TERRITORIAL INDUCIDA (M2 DE ÁREA DE OPORTUNIDAD / NUEVO HABITANTE)
HUELVA	LITORAL OCCIDENTAL HUELVA	106.899 HAB	292 M2/HAB				
	ÁMBITO DOÑANA	130.833 HAB	390 M2/HAB				
CÁDIZ	COSTA NOROESTE DE CÁDIZ	122.690 HAB	150 M2/HAB	722 HAS	5.800	400	519 M2/ HAB
	BAHÍA DE CÁDIZ	429.220 HAB	216 M2/HAB	711,03 HAS	6.697	7.396 + 1.330 APARTAMENTOS	267 M2/ HAB
	COMARCA DE LA JANDA	82.090 HAB	195 M2/HAB	1.444 HAS	6.045	8.295	633 M2/ HAB

Tabla 1. El impacto de las Áreas de Oportunidad en el planeamiento general vigente en el litoral: expansividad territorial inducida. (Elaboración propia).

EL IMPACTO DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN EL PLANEAMIENTO GENERAL VIGENTE EN EL LITORAL: CRECIMIENTO POBLACIONAL Y EXPANSIVIDAD TERRITORIAL INDUCIDA							
TRAMO LITORAL PROVINCIAL	UNIDAD SUBREGIONAL	POBLACIÓN EXISTENTE	INDICADOR EXPANSIVIDAD URBANA ACTUAL	SUPERFICIE ÁREAS DE OPORTUNIDAD	Nº VIVIENDAS EN ÁREAS DE OPORTUNIDAD	Nº PLAZAS TURÍSTICAS EN ÁREAS DE OPORTUNIDAD	EXPANSIVIDAD TERRITORIAL INDUCIDA (M2 DE ÁREA DE OPORTUNIDAD / NUEVO HABITANTE)
	C A M P O D E GIBRALTAR	265.640 HAB	282 M2/HAB	1.235 HAS	6.388	4.050	637 M2 / HAB
MÁLAGA	COSTA DEL SOL OCCIDENTAL	519.769 HAB	287 M2/HAB	738,24 HAS	9.236		333 M2 / HAB
	AGLOMERACIÓN URBANA DE MÁLAGA	885.470 HAB	153 M2/HAB	2.850 HAS	24.920	2.200	460 M2/ HAB
	COSTA ORIENTAL-AXARQUÍA	161.401 HAB	126 M2/HAB	667 HAS	4.770	11.624	289 M2/ HAB
GRANADA	COSTA TROPICAL DE GRANADA	126.567 HAB	183VM2/HAB	490 HAS	2.000	4.800	510M2/ HAB
ALMERÍA	PONIENTE ALMERIENSE	252.262 HAB	212 M2/HAB	1.447 HAS	5.958	9.020	633 M2/ HAB
	AGLOMERACIÓN URBANA DE ALMERÍA	257.672 HAB	147 M2/HAB	915 HAS	10.800		353 M2 /HAB
	LEVANTE ALMERIENSE	89.436 HAB	446 M2/HAB	4.150 HAS	9.445	22.687	915 M2/ HAB
TOTAL		3.429.949 HAB	205 M2/HAB	15.369,27 HAS	92.059	70.472 + 1.330 APARTAMENTOS.	521,70 M2/HAB

De los datos de la tabla 1 pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. El impacto territorial causado por la proliferación de Áreas de Oportunidad (un total de 123) en el Dominio Territorial se traduce en promover la transformación urbanística de 153.692.700 m² de suelo actualmente clasificado, en su inmensa mayoría, como rústico o no urbanizable. Esta superficie se podría añadir —sin riesgo de comportar incumplimiento alguno de la Norma 45.4.a del POTA— al suelo urbanizable actualmente clasificado por el planeamiento urbanístico, cuya superficie se vería incrementada en un 35% hasta alcanzar las 59.308,32 hectáreas, cifra que representa el 83,32% de la superficie del suelo urbano (71.179,98 hectáreas).

2. El contenido residencial incorporado en las Áreas de Oportunidad asciende a 92.059 viviendas. Si tenemos en cuenta que las viviendas previstas en el suelo actualmente clasificado como urbanizable en los 74 municipios analizados asciende a 937.080, el techo residencial no computable implementado por las Áreas de Oportunidad supone un incremento de, prácticamente, el 10%.

3. Si a esta cantidad le añadimos el volumen total de nuevas plazas de alojamiento turístico previstas — 70.472 en establecimientos hoteleros más 3.192 en apartamentos turísticos; es decir, 73.664 plazas— y consideramos que 2,4 plazas equivalen a 1 vivienda, obtenemos un total de 30.693 «viviendas equivalentes». Este dato, sumado a las cifras aportadas en el punto anterior, permite concluir que el contenido habitacional de las Áreas de Oportunidad incrementaría en un 13% el previsto en el suelo urbanizable, lo que equivale a la admisión, de facto, de un «crecimiento poblacional» del 74% de la población actual.

4. La «expansividad territorial» inducida por las Áreas de Oportunidad se ha calculado dividiendo la superficie total de estas actuaciones (incluyendo tanto las residenciales como las productivas o turísticas) (17) entre el techo poblacional (residencial+ turístico) previsto en ellas. Este valor informa de la potencial dispersión territorial causada por estas iniciativas adjetivadas de «estratégicas». Pues bien, a excepción de Bahía de Cádiz, en el resto de Unidades Subregionales del Dominio Territorial del Litoral, el desarrollo de las Áreas de Oportunidad previstas va a incrementar de manera notable el «indicador de expansividad urbana» existente en cada una de ellas.

Así, frente al valor medio que presenta el sistema de ciudades del litoral (205 m² de suelo urbano/habitante censado), el estímulo expansivo de las Áreas de Oportunidad del litoral muestra un valor medio de 521 m² de superficie de Área de Oportunidad por cada nuevo habitante propuesto. Al tiempo, la superficie del suelo urbanizable existente en los 74 municipios analizados es de 43.939,05 Has; dado que el techo residencial contemplado en esta clase de suelo asciende a 937.080 viviendas, el «índice de expansividad territorial» que ostenta es de 469 m² de suelo urbanizable por cada nuevo habitante.

Ante la hipótesis de un desarrollo completo tanto del suelo urbanizable vigente como de las Áreas de Oportunidad previstas, se produciría un incremento del «indicador de expansividad urbana» desde los 205 m²/habitante actuales hasta los 220 m²/habitante, con lo que lejos de fomentar la compacidad urbana, la

planificación subregional del litoral promueve un significativo aumento de los índices de dispersión territorial existentes; es decir, el sistema de ciudades del litoral resultante sería más disperso que el actual, se incorporarían 1.059.832 nuevas viviendas —lo que significa incrementar en casi un 70% el parque residencial existente— y la «densidad urbana media» descendería desde las 25 viviendas/hectárea hasta el entorno de las 20 viviendas/hectárea.

5. No obstante, el modelo territorial tendencial habilitado por los POTS del litoral no es homogéneo en todas las Unidades Territoriales del litoral. Los datos de la tabla 1 indican que las unidades subregionales con un poblamiento más importante caracterizado por la presencia de una potente red de ciudades medias y/o grandes ciudades (Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental y Aglomeración Urbana de Málaga) son las que se muestran más comedidas en la identificación de Áreas de Oportunidad —con valores considerablemente inferiores a la media del Dominio Territorial del Litoral—, mientras que en las que presentan un sistema de poblamiento más débil (Comarca de La Janda, Costa Noroeste de Cádiz o Levante Almeriense) el indicador de consumo de suelo en Áreas de Oportunidad se dispara.

Especialmente significativos son los valores obtenidos para La Janda (633 m² de Área de Oportunidad/nuevo habitante) y, sobre todo, el Levante Almeriense (915 m² de Área de Oportunidad/nuevo habitante). En ambos casos se trata de Unidades Subregionales con un sistema de asentamientos débil (las ciudades de mayor rango poblacional no alcanzan los 25.000 habitantes) y unos parámetros económicos que revelan un cierto estancamiento de los sectores agrícolas tradicionales, en las que el sector turístico-inmobiliario se presentó como una oportunidad de revitalización territorial a la que resultaba difícil renunciar por parte de las corporaciones locales. Esta reorientación funcional en ambas unidades territoriales tiene un reflejo inmediato en sus respectivos planes subregionales que se muestran especialmente prolíficos a la hora de identificar y promover este tipo de actuaciones estratégicas a nivel comarcal, aún a costa de incitar una radical desfiguración del sistema de asentamientos original y favorecer una dispersión territorial importante expresiva de modelos urbano-territoriales que se apartan de los principios que informan el modelo de ciudad compacta, diversa, próxima funcionalmente, cohesionada socialmente y vertebrada a través de un sistema de espacios públicos integrador, regulado en la normativa del POT.

6. Con total seguridad, a la expansividad territorial inducida por las Áreas de Oportunidad expuesta en el punto anterior, contribuye la existencia de Áreas de Dinamización Turística vinculadas al desarrollo de ofertas de Campos de Golf. Se han detectado un total de 17 distribuidas de la forma que sigue: 1 en la Costa Noroeste, 1 en Bahía de Cádiz, 4 en la Comarca de la Janda, 3 en el Campo de Gibraltar, 2 en la Costa Oriental de Málaga-Axarquía, 1 en el Poniente Almeriense y 5 en el Levante Almeriense. Dado que en la actualidad existen 76 Campos de Golf en el litoral andaluz, la planificación subregional promueve incrementar esta oferta en un 22% a base de instrumentar operaciones urbanísticas con un claro sesgo turístico-inmobiliario.

El hecho de que, de la totalidad de actuaciones asociadas a Campos de Golf, el 53% (9) , se localicen en las Unidades Subregionales de La Janda y el Levante Almeriense, constituye un síntoma evidente de la estrategia de ordenación, antes apuntada, instrumentada en ambos POTS alentadora de una dispersión territorial desmedida utilizando como principal argumento, para ello, la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipal.

Tabla 2. Áreas de Oportunidad en el Dominio Territorial del Litoral. Incidencia en el crecimiento urbanístico a efectos del cumplimiento de la Norma 45 del POT. (Elaboración propia).

ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN EL DOMINIO TERRITORIAL DEL LITORAL: CRECIMIENTO POBLACIONAL ADMISIBLE EN CUMPLIMIENTO DE LA NORMA 45 DEL POT.									
TRAMO LITORAL PROVINCIAL	UNIDAD SUBREGIONAL	POBLACIÓN (datos extraídos de los POTS)	CRECIMIENTO POBLACIÓN S/NORMA 45.4.a POT		INCREMENTO POBLACIÓN POR ÁREAS DE OPORTUNIDAD		CRECIMIENTO REAL ADMISIBLE		% CRECIMIENTO REAL ADMISIBLE S/ POBLACIÓN TOTAL
			POBLACIÓN (30%)	VIVIENDA (1 VIV= 2,4 HAB)	POBLACIÓN	VIVIENDA+ PLAZAS TURÍST	POBLACIÓN	VIVIENDA+ PLAZAS TURIST	
HUELVA	LITORAL OCCIDENTAL HUELVA	106.899 HAB	32.070	13.362			32.070	13.362	30%
	ÁMBITO DOÑANA	130.833 HAB	39.250	16.354			39.250	16.354	30%
CÁDIZ	COSTA NOROESTE DE CÁDIZ	122.690 HAB	36.807	15.336	14.320	5.800 + 400 PLAZAS	51.127	20.120+ 400 PLAZAS	41,67%
	B A H Í A D E CÁDIZ	429.220 HAB	128.766	53.652	26.660	6.697 + 7.396 PLAZAS + 1330 APT	155.426	60.349 + 7.396 PLAZAS+ 1330 APT	36,21%
	COMARCA DE LA JANDA	82.090 HAB	24.627	10.261	22.803	6.045+ 8.295 PLAZAS	47.430	16.306+ 8.295 PLAZAS	57,78%
	C A M P O D E GIBRALTAR	265.640 HAB	79.692	33.205	19.381	6.388+ 4.050 PLAZAS	99.073	39.593+ 4.050 PLAZAS	37,30%

Tabla 2. Áreas de Oportunidad en el Dominio Territorial del Litoral. Incidencia en el crecimiento urbanístico a efectos del cumplimiento de la Norma 45 del POTA. (Elaboración propia).

ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN EL DOMINIO TERRITORIAL DEL LITORAL: CRECIMIENTO POBLACIONAL ADMISIBLE EN CUMPLIMIENTO DE LA NORMA 45 DEL POTA.									
TRAMO LITORAL PROVINCIAL	UNIDAD SUBREGIONAL	POBLACIÓN (datos extraídos de los POTS)	CRECIMIENTO POBLACIÓN S/NORMA 45.4.a POTA		INCREMENTO POBLACIÓN POR ÁREAS DE OPORTUNIDAD		CRECIMIENTO REAL ADMISIBLE		% CRECIMIENTO REAL ADMISIBLE S/ POBLACIÓN TOTAL
			POBLACIÓN (30%)	VIVIENDA (1 VIV= 2,4 HAB)	POBLACIÓN	VIVIENDA+ PLAZAS TURÍST	POBLACIÓN	VIVIENDA+ PLAZAS TURIST	
MÁLAGA	COSTA DEL SOL OCCIDENTAL	519.769 HAB	155.930	64.971	22.166	9.236	178.096	74.207	34,26%
	AGLOMERACIÓN URBANA DE MÁLAGA	885.470 HAB	265.641	110.684	62.008	24.920 + 2.200 PLAZAS	327.649	135.604+ 2.200 PLAZAS	37%
	COSTA ORIENTAL-AXARQUÍA	161.401 HAB	48.420	20.175	23.072.	4.770+ 11.624 PLAZAS	71.492	24.945+ 11.624 PLAZAS	44,30%
GRANADA	COSTA TROPICAL DE GRANADA	126.567 HAB	37.970	15.820	9.600	2.000+ 4.800 PLAZAS	47.570	17.820+ 4.800 PLAZAS	37,60%
ALMERÍA	PONIENTE ALMERIENSE	252.262 HAB	75.678	31.532	23.319	5.958+ 9.020 PLAZAS	98.997	37.490+ 9.020 PLAZAS	39,25%
	AGLOMERACIÓN URBANA DE ALMERÍA	257.672 HAB	77.310	32.209	25.920	10.800	103.230	43.009	40%
	LEVANTE ALMERIENSE	89.436 HAB	26.830	11.180	45.355	9.445+ 22.687 PLAZAS	72.185	20.625+ 22.687 PLAZAS	80,71%
TOTAL		3.429.949 HAB	1.028.991 HAB	428.741	294.604	92.059+ 70.472+ 1.330 APT	1.323.595 HAB	520.800+ 70.472+ 1.330 APT	38,6%

En las conclusiones expuestas anteriormente, se ha visualizado la situación que se generaría ante el desarrollo de los actuales modelos urbano-territoriales alimentados con las Áreas de Oportunidad previstas en los POTS.

En la tabla 2, se muestran los resultados relativos al «crecimiento poblacional admisible», en la hipótesis de que se proceda a adaptar plenamente dichos modelos tanto a la LOUA como al POTA, mediante la formulación de las preceptivas revisiones de los PGOUs vigentes. Para ello, se ha calculado el máximo crecimiento poblacional admitido por la Norma 45.4.a del POTA, al que se ha agregado el inducido por las Áreas de Oportunidad. Las cifras obtenidas nos informan del «crecimiento real» a contemplar en las revisiones del planeamiento general toda vez que, recordemos, estas actuaciones quedan excluidas del cómputo de crecimiento urbano para verificar el cumplimiento de la citada Norma del Plan Regional.

A partir de la obtención de estos datos, junto a los expresivos del consumo territorial expuestos en la Tabla 1, se está en disposición de realizar el análisis del impacto causado por las Áreas de Oportunidad ante la adaptación plena a la LOUA y el POTA del planeamiento general vigente. Como se podrá observar, los «límites porcentuales» regulados con la finalidad de garantizar el establecimiento de modelos territoriales ponderados y sobrios, van a ser sistemáticamente superados a causa de las decisiones adoptadas por la planificación subregional, certificando la hipótesis anunciada a lo largo del presente artículo: los POTS han sido empleados como principal argumento para desnaturalizar los preceptos regulados en el POTA sobre el modelo de ciudad requerido para reconducir la situación actual a la senda de la sostenibilidad urbano-territorial.

Las principales conclusiones obtenidas del análisis efectuado, son:

1. La superficie del crecimiento urbanístico promovido por las Áreas de Oportunidad, se podrá añadir a la cifra resultante de aplicar el porcentaje máximo de crecimiento superficial admitido en la Norma 45.4.a del POTA (el 40% del suelo urbano), sin riesgo de incurrir en el incumplimiento de esta determinación. Dado que el suelo clasificado como urbano en el conjunto de municipios analizado cuenta con una superficie de 71.179,98 hectáreas, el crecimiento real admisible ascendería a 43.841,26 hectáreas; es decir, el 61,60% de aquella.
2. La aplicación estricta del límite al crecimiento poblacional regulado en la norma 45.4.a del POTA admite un crecimiento máximo residencial de 428.741 viviendas a prever en los dos cuatrienios de programación del planeamiento general, a las que se corresponde una población de 1.028.991 habitantes. Este valor supone que una revisión generalizada de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios del litoral para adaptarse plenamente a las disposiciones normativas del POTA, significaría promover una reducción de más de 500.000 viviendas de las actualmente previstas —937.080 viviendas— en el suelo clasificado como urbanizable (tanto sectorizado como no sectorizado). Es decir, habría que detraer más de la mitad del techo residencial actualmente habilitado por el planeamiento urbano en vigor.
3. Sin embargo, este importante decrecimiento va a verse significativamente atemperado. Como se ha

expuesto anteriormente, las Áreas de Oportunidad previstas en la planificación subregional de las diferentes unidades territoriales del litoral proponen un total de 92.059 viviendas a las que hay que añadir las 30.693 «viviendas equivalentes» de las plazas de alojamiento turístico. En conclusión, un total de 122.752 unidades habitacionales que, al encontrarse excluidas del cómputo del crecimiento urbano, podrán añadirse a las 428.741 viviendas antes referidas sin que los modelos de ciudad resultantes incumplan la Norma 45 del POTA.

4. Al añadir las viviendas previstas en las Áreas de Oportunidad a las deducidas de la aplicación del límite regulado en el POTA, los incrementos poblacionales admisibles en las diferentes Unidades Territoriales —exceptuando las de la provincia de Huelva, donde no consta la existencia de Áreas de Oportunidad residenciales— van a superar ampliamente el porcentaje del 30%. Para el conjunto del Dominio Territorial de Litoral se obtiene un valor del 38,6% (cifra que representa superar en, prácticamente, 1/3 el 30% regulado como máximo).

5. Sobre este valor se detectan desviaciones a la baja en las mismas unidades subregionales significadas en las conclusiones de la tabla anterior: aquellas que cuentan con un sistema de poblamiento de mayor rango; es decir, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental y Aglomeración Urbana de Málaga.

6. También se detectan importantes desviaciones al alza, que se vuelven a concretar en aquellas unidades subregionales en la que concurre un sistema de poblamiento más débil con una situación económica estacionaria necesitada de una profunda transformación ante el agotamiento del ciclo vital de los sectores tradicionales. En ellas, el turismo —básicamente residencial— se ofrece como la solución futura y a su territorialización se empeñan con denuedo las administraciones a través de la formulación de los respectivos instrumentos de planificación subregional y/o urbanística. Así, resultan, cuanto menos, sorprendentes los porcentajes de crecimiento real admisible obtenidos para la Costa Noroeste de Cádiz (41,67%), la Costa Oriental de Málaga-Axarquía (44,30%) o la Comarca de La Janda (57,78%). Pero, si lugar a dudas, vuelve a ser la unidad del Levante Almeriense la que presenta la desviación respecto a la media del Dominio Territorial del litoral más importante. En este ámbito el «crecimiento poblacional realmente admisible» se dispara hasta casi el 81% de la población existente, es decir se multiplica por 2,7 el máximo admitido por la Normativa del Plan Regional.

La alarmante situación expuesta en los puntos anteriores se va a ver, sin duda, agravada, dado que una importante proporción de las actuaciones urbanísticas previstas en el planeamiento general vigente, ante una revisión, van a quedar excluidas del cómputo del crecimiento urbano en aplicación de la última de las Instrucciones elaboradas —para establecer la reglas de interpretación de la Norma 45.4.a del POTA— por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio: la 1/2014. Pues bien, según esta Instrucción todas las actuaciones urbanísticas de uso residencial del suelo urbano no computan como crecimiento poblacional, a las que hay que añadir todas aquellas previstas en el suelo urbanizable que hayan culminado su fase «documental» (cuenten con la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, proyecto de urbanización y proyecto de reparcelación que, además deberá constar inscrito en el Registro de la Propiedad) aun cuando ni siquiera hayan iniciado las obras de urbanización. Mucho me temo que esta «exención suplementaria» a la de las Áreas de Oportunidad puede ocasionar un incremento del «crecimiento poblacional admisible» a contemplar por los planes urbanísticos hasta alcanzar, o incluso superar, el 50% de la población actual, veinte puntos porcentuales por encima del límite del 30% regulado en la citada Norma del POTA (18) .

IV. CONCLUSIONES

El horizonte escenificado en el apartado anterior proyecta, para el litoral andaluz, dos escenarios posibles: (a) el resultante del desarrollo de los modelos urbano-territoriales contemplados en el planeamiento general vigente que —según ha quedado expuesto en el presente artículo— fomenta una ciudad con importantes índices de dispersión territorial, a los que cabría añadir —sin riesgo de incumplimiento de la Norma 45 del POTA— las Áreas de Oportunidad Supramunicipal previstas en los planes subregionales y (b) el derivado de la formulación de las necesarias revisiones del planeamiento general para adaptarse plenamente a la LOUA y el POTA. En este caso, las Áreas de Oportunidad Supramunicipal —junto a otras «exenciones suplementarias»— actuarían como instrumento clave para eludir las limitaciones a la expansividad territorial impuestas por la normativa del POTA.

La situación urbanística que dibujan ambos escenarios no puede ser más desalentadora, constatándose —con cifras difícilmente refutables— que la planificación subregional ha ejercido de «golpe de ariete» destinado a derribar el cuerpo normativo diseñado al objeto de promover un modelo de ciudad compacta, diversa, cohesionada y dotada de la proximidad funcional necesaria para permitir la implementación de medidas de movilidad sostenible.

En conclusión, frente a los preceptos del Plan Regional expresivos de unos principios de ordenación claramente orientados a la sostenibilidad urbano-territorial del sistema de ciudades andaluz, la planificación subregional —junto a otras acciones de política territorial como las Adaptaciones Parciales a la LOUA, los «campos de golf de interés turístico» o la institucionalización de la fórmula del «asimilado al régimen de fuera de ordenación» para el reconocimiento de las edificaciones irregulares en suelo rústico— ha servido como instrumento, excusa, justificación o argucia legal para favorecer la validez de modelos urbano-territoriales

excesivamente consumistas de territorio y, por tanto, para desnaturalizar, desvirtuar y adulterar el modelo de ciudad compacta requerido para la región andaluza, oponiendo a las políticas de contención y austeridad territorial instrumentadas en el POTa, una actitud permisiva con la dispersión territorial de la que emerge un modelo de ciudad claramente insostenible (19) .

La consecuencia de esta polémica decisión de la Administración Autonómica y, sobre todo, de la más que reprochable instrumentación de la facultad otorgada a los planes subregionales para interferir en el cumplimiento de los límites al crecimiento impuestos en el POTa por la vía de la ideación de Áreas de Oportunidad Supramunicipal —que comenzaron a aflorar, aparentemente sin control ni medida, por las Unidades Territoriales más dinámicas de la región (con especial intensidad, como hemos visto, en el Dominio Territorial del Litoral) — ha culminado con la «judicialización» de esta estrategia de ordenación, trasladando a los Tribunales de Justicia el dictamen final sobre su congruencia e idoneidad (20) .

NOTAS

- (1) En la Exposición de motivos del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, se afirma que *de los 62 municipios costeros solo 10 han revisado sus planes para adaptarse al Plan regional. Y este porcentaje no es superior en el conjunto de Andalucía donde de los 595 municipios con planeamiento solo 68 (11%) se han aprobado con posterioridad, y están, por tanto, adaptados al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (...)* En los últimos años, por la Comunidad Autónoma y por los municipios se ha realizado un importante esfuerzo en adecuar los planeamientos a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Pero el instrumento de adaptación parcial del planeamiento no permite la revisión de los modelos urbanísticos —en los que hay previstos suelos para la construcción de aproximadamente un millón de viviendas— y su adecuación a las determinaciones que para la sostenibilidad del sistema urbano se establecen en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Ver Texto
- (2) Efectivamente, uno de los caminos alternativos utilizados por la Administración Autonómica para desnaturalizar los preceptos del POTa en materia de modelo de ciudad, ha sido la propia planificación territorial subregional al otorgarle legitimidad para superar los límites al crecimiento urbano establecidos en la citada Norma 45 a través de la identificación de las denominadas Áreas de Oportunidad Supramunicipales las cuales se localizan, como se expondrá a continuación, en su mayor parte, en suelos actualmente clasificados como no urbanizables.
- Ver Texto
- (3) Volviendo a la Exposición de motivos del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral, destaca la siguiente afirmación: *si bien la crisis económica ha frenado el proceso de urbanización, ello no se ha reflejado aún en los modelos urbanísticos de los planeamientos municipales, que responden, en su mayoría, a expectativas justificadas por demandas exógenas propias de otra situación socioeconómica. Ello implica que en las zonas próximas a la costa, a veces con valores ambientales o paisajísticos reconocidos como valiosos por la sociedad actual, existan importantes superficies de suelo urbanizable, en muchos casos sin integración alguna con los núcleos urbanos existentes, que deben jugar un papel relevante en la protección y revalorización del frente litoral.* La mayor parte del planeamiento vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía es anterior al POTa (finales de 2006). Ante tal constatación el Decreto-Ley aborda esta cuestión estableciendo plazos para la adecuación de los planeamientos urbanísticos a dicho Plan y adoptando medidas, en caso de incumplimiento, para la aplicación directa de las determinaciones sobre limitación del crecimiento, establecidas en el mismo, que resultan consustanciales con la sostenibilidad del modelo urbanístico. Transcurridos más de 4 años desde la entrada en vigor del Decreto, la inmensa mayoría de los planes inadaptados no han iniciado su revisión.
- Ver Texto
- (4) Véase, AMAT MONTESINOS, X. «Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado». *Cuadernos Geográficos*, N.º 54 (2), 2015, págs: 6-37.
- Ver Texto
- (5) GÓRGOLAS MARTÍN, P. *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)*. Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla, 2016.
- Ver Texto
- (6) El universo seleccionado para el desarrollo del citado trabajo ha constado de 74 municipios, entre los que se encuentran 59 de los 62 específicamente costeros (excepto Lucena del Puerto, Lújar y Énix, en los que no se ha podido acceder a la información urbanística precisa para la elaboración del estudio) más 15 interiores: Aljaraque y Gibraleón en Huelva; Jerez de la Frontera y Medina Sidonia en Cádiz; Alhaurín de la Torre, Alhaurín el Grande, Cártama, Coín, Cómputa,

Frigiliana y Sayalonga en Málaga; Benahádúx, Huércal de Almería, Pechina y Viator en Almería. La mayor parte de estos municipios del «traspais» se encuentran localizados en los cinco Centros Regionales existentes en el litoral —Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería— donde las tensiones asociadas al crecimiento urbano son más acusadas. A ellos, se añaden Medina Sidonia perteneciente a la Comarca de la Janda (Cádiz) más Cómpeta, Frigiliana y Sayalonga en la Comarca de la Axarquía (Málaga), todos ellos expresivos de una importante problemática de dispersión territorial vinculada, en este caso, a la proliferación de viviendas en el suelo rústico.

Ver Texto

- (7) La población censada en el conjunto de municipios analizado asciende a 3.478.555 habitantes; es decir, más del 40% de la población total andaluza.

Ver Texto

- (8) Para escenificar el imperio ejercido por el turismo residencial en la definición de los modelos urbanos del litoral andaluz sirva el ejemplo de la Costa del Sol Occidental, donde el modelo de alojamiento propuesto para el suelo urbanizable con delimitación de sectores en el planeamiento vigente presenta una proporción de 236,55 plazas residenciales por cada plaza de alojamiento turístico reglado.

Ver Texto

- (9) Para una ciudad razonablemente compacta —con una densidad media de 40/2045 viviendas/hectárea— este valor oscila entre 100 y 150 m² de suelo urbano/habitante, dependiendo del protagonismo de los suelos industriales y/o terciarios.

Ver Texto

- (10) La situación de ambos POTS es muy distinta. Mientras el de la Aglomeración Urbana de Huelva se encuentra en la fase final de su formulación, el de la Costa del Sol Occidental fue aprobado definitivamente mediante Decreto 142/2006, de 18 de julio, siendo declarado nulo de pleno derecho por el Tribunal Supremo mediante sentencia dictada con fecha 06 de octubre de 2015, al carecer del preceptivo informe de género. En el análisis desarrollado en este apartado se han incluido tanto los POTS vigentes como el POT anulado de la Costa del Sol Occidental. La incorporación del POT de la Costa del Sol Occidental, pese a su declaración de nulidad, obedece a que se ha mantenido en vigor hasta fechas relativamente recientes y, sobre todo, porque constituye una expresión paradigmática de un conjunto de POTS que, pese a ser coetáneos al POTA, promueven un modelo territorial claramente divergente con el preceptuado en el Plan Regional. Es decir, se trata de un instrumento que ejemplifica la estrategia de ordenación territorial adoptada en Andalucía en aquellos años.

Ver Texto

- (11) Véase, NEL-LO, O. *Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Tirant Humanidades, Colección Crónica, Valencia, 2012, pág 42.

Ver Texto

- (12) En la Costa del Sol Occidental, la superficie del conjunto de «parcelas catastrales pertenecientes al suelo urbanizado no edificado» es de 1.330,70 hectáreas. Ello quiere decir que el 20,36% del suelo neto edificable de esta unidad subregional (5.205,10 Has) aún se encuentra vacante de edificación. Esta cifra representa un ratio de 33,6 m² de suelo urbanizado no edificado por habitante, un 38% superior al existente en la totalidad de la región andaluza, lo cual revela la intensidad diferencial que, en la Costa del Sol, ha tenido la abrupta paralización del sector inmobiliario a causa de la crisis económica postburbuja. El potencial de viviendas que presenta el «suelo urbano consolidado no edificado» se mueve en torno a las 40.000 unidades, valor que daría cobertura a las necesidades de vivienda 96.000 habitantes; es decir, el 24,24% de la población actual de la Costa del Sol Occidental.

Ver Texto

- (13) Son anteriores al POTA, los planes subregionales de la Aglomeración Urbana de Granada (1999), la primera versión del Poniente de Almería (2002), Sierra del Segura (2003), Ámbito de Doñana (2003) y Bahía de Cádiz (2004). Son coetáneos al POTA los planes del Litoral Occidental de Huelva (2006), y el de la Costa Oriental de Málaga-Axarquía (2006).

Ver Texto

- (14) Oriol NEL-LO adjetiva el caso catalán como una experiencia singular, dentro del Estado español, dada la gran actividad planificadora de escala territorial que se produjo en el periodo 2004-2010. La experiencia andaluza no se queda atrás a nivel cuantitativo; sin embargo, existen notables diferencias en la orientación estratégica de los instrumentos de planificación territorial elaborados durante esa época en ambas Comunidades.

Ver Texto

- (15) El ejemplo del municipio de Alcalá de Guadaíra sirve para ilustrar esta afirmación: El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla ha identificado en este municipio 3 Áreas de Oportunidad Metropolitana con un contenido residencial de 10.500 viviendas, cantidad que supone un incremento del 35% de la población existente en el municipio. Es decir, el crecimiento residencial vinculado a este tipo de actuaciones supramunicipales, por sí solo, supera el límite máximo de crecimiento poblacional (30%) de la Norma 45 del POTA. A ello habrá que añadir, como poco, el 30% permitido en actuaciones computables, lo que configurará, a buen seguro, un crecimiento poblacional real superior al 60% de la población existente.

Ver Texto

- (16) El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) desarrolla un análisis pormenorizado del planeamiento urbanístico vigente en el Dominio Territorial del Litoral —al que califica de obsoleto e inductor de crecimientos urbanos desmesurados— y, al tiempo, ensalza la dimensión proteccionista de la planificación subregional. Sin embargo, sorprendentemente, no realiza referencia alguna a la situación causada por las Áreas de Oportunidad Supramunicipales cuyo contenido urbanístico, al no computar a efectos de la Norma 45 del POT, favorece el incremento del ya de por sí desmesurado suelo urbanizable clasificado en el planeamiento vigente. El análisis de la planificación subregional incorporado en el PPCLA cabría adjetivarlo, cuanto menos, de parcial u «olvidadizo», al centrarse, en exclusividad, en relacionar las medidas de protección arbitradas en cada uno de los documentos. Sin embargo, este celo excesivo en mostrar la «cara amable» de éstos— que hay que considerar muy positivo para promover el mantenimiento de las raíces etimológicas del territorio que aún no se encuentran borradas por la urbanización— no puede dejar de exponer su «alter ego», su cara oculta, aquella conformada por la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales de contenido residencial cuyo objetivo— como ha quedado confirmado en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo al POT de La Comarca de La Janda— no declarado, pero no por ello menos evidente, ha sido alterar al alza la capacidad de promover crecimientos urbanos por los municipios.

Ver Texto

- (17) Para el cálculo del indicador de «expansividad territorial» inducido por las Áreas de Oportunidad se han contemplado todas las previstas en los correspondientes POTS, independientemente de su orientación funcional. Los suelos productivos y los turísticos también transforman el territorio y, además, habitualmente, en proporciones considerablemente superiores al uso residencial. Además, la presencia dominante de estas funciones, además de especializar el modelo urbano resultante, al segregar espacialmente funciones, favorece la infrautilización del territorio ya que suelen desarrollar pautas de intensidad de uso parcial (en determinadas franjas horarias en días laborables en el caso de los usos productivos) o desestacionalizado (en determinadas épocas del año, en el caso de las funciones turísticas). Mayor consumo de territorio, mayor dispersión territorial de los usos y actividades urbanas y menor intensidad de utilización del espacio urbano resultante, configuran una trilogía argumental que dibuja el rostro de la insostenibilidad territorial.

Ver Texto

- (18) Y sin embargo, las fuentes estadísticas del SIMA demuestran que, en los últimos diez años, de los 772 municipios de la región, apenas 29 —el 3,76% del total— presentan porcentajes de crecimiento poblacional iguales o superiores a los regulados en el POT. Pero, lo más significativo, es que 342 municipios (el 44,82% del total) han experimentado «decrecimientos poblacionales», por lo que cabría preguntarse cómo habría que interpretar, en estos municipios, el precepto regulado en el apartado 4.º de la Norma 45 que dispone la obligación de, con carácter general, adoptar un modelo de crecimiento urbano consecuente con la tendencia seguida por los municipios en la última década.

Ver Texto

- (19) ZOIDO NARANJO, F, en «Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal». *Cuadernos Geográficos* N.º 47, 2010, pág 189-221, afirma que «tras tres décadas de ejercicio de la competencia, la ordenación del territorio aparece en Andalucía como una política sin suficiente asiento. Conseguido un aceptable nivel de reconocimiento jurídico e implantación administrativa y un desarrollo medio de los instrumentos de planificación, subsisten carencias y aparecen críticas de importancia. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, once planes de ámbito subregional y múltiples instrumentos sometidos al informe de incidencia territorial cuentan como los principales activos de esta práctica y en sentido contrario destacan el escaso control ejercido sobre el planeamiento municipal y la utilización poco rigurosa de las llamadas áreas de oportunidad».

Ver Texto

- (20) En este sentido adquiere una gran relevancia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía emitida el cinco de junio de 2014 en respuesta al recurso interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción en el que se solicita la anulación del Plan de Ordenación del Territorio de La Janda, entre otras cuestiones, por entender que, con la identificación de Áreas de Oportunidad, se estaba vulnerando el principio de jerarquía normativa en lo referente a los límites impuestos por la Norma 45.4 del POT. En su Fundamento Jurídico Noveno, el Tribunal afirma que el Art. 12.4 del POT de La Janda, donde se regula la exclusión del cómputo del crecimiento de las Áreas de Oportunidad, no cumple con la Norma 45.4 del POT, entendiéndose que la planificación territorial no está justificando la alteración sustancial de los parámetros objetivos de crecimiento deducidos de las tendencias de la última década, así como tampoco está determinando «criterios específicos para la Unidad Territorial de La Janda», sino que está promoviendo la «no aplicación» de la Norma 45.4 vulnerando el contenido de la misma al infringir su carácter vinculante. En conclusión, la Sentencia nos anuncia que la Norma 45 del POT es mucho más que las limitaciones porcentuales impuestas en su apartado 4.º y que, por tanto, su alteración, por causa de la integración en la estructura urbano-territorial de estas iniciativas, no puede producir la adulteración del modelo de ciudad conceptualizado como sostenible y equilibrado en el POT. Esta sentencia ha sido confirmada —el 14 de marzo de 2016— por el Tribunal Supremo que rechazó el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Paterna de Rivera.

Ver Texto