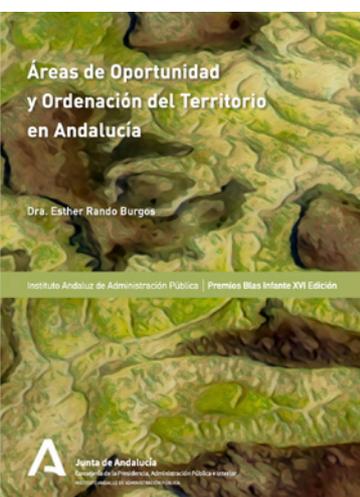


Reseña de *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*

Book Review: *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*

JUAN GARRIDO CLAVERO¹

¹Universidad de Jaén, Jaén, España.



1. Datos Bibliográficos

Nombres y apellidos de los autores: Esther Rando Burgos.

Título de la obra: *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*.

Ciudad donde se editó: Sevilla.

Editorial: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Fecha de edición: 2020.

Número de páginas: 350.

ISBN: 978-84-8333-708-0.

2. Resumen expositivo

La presente obra de la profesora Esther Rando Burgos (Departamento de Derecho Público de la Universidad de Málaga) ha sido galardonada con el XVI Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública (2018), mención que gratifica el estudio, la investigación y la enseñanza de disciplinas y técnicas aplicables a las Administraciones Públicas, para su modernización, calidad y eficacia.

En ella se distinguen cuatro partes bien diferenciadas. El punto de partida se sitúa en la conceptualización, evolución y consolidación de las áreas de oportunidad de los instrumentos de ordenación territorial en Andalucía, una figura singular desarrollada fundamentalmente en los planes de ámbito subregional, que no está exenta de polémica por lo atractivo que resulta su consecución para los municipios, los cuales pugnan por localizarlas dentro de sus respectivos términos municipales,

Fechas • Dates

Recibido: 2021.01.21
Aceptado: 2021.05.28
Publicado: 2021.07.07

Autor/a para correspondencia Corresponding Author

Juan Garrido Clavero
Universidad de Jaén
laminguilla@gmail.com

ya que se presupone que ello será un importante traedor de iniciativas. En el segundo bloque se hace una exhaustiva descripción de las distintas áreas de oportunidad propuestas en los respectivos planes de ordenación del territorio andaluces, precisando si parten del impulso autonómico, municipal o mixto, cuestión que resultará determinante para concretar el éxito de las mismas. El tercer bloque es donde se analiza este grado de éxito, atendiendo para ello a los más destacados planteamientos críticos sobre las áreas de oportunidad, así como los más relevantes pronunciamientos judiciales al respecto. Por último se propone un debate sobre cómo deberían implementarse estas áreas de oportunidad aportando una batería de propuestas para la solución de los problemas presentes que, aunque se centran en el caso andaluz, podría ser perfectamente extrapolable a otros contextos.

Y es que abordar la evaluación de las áreas de oportunidad en la ordenación territorial andaluza y no en otras Comunidades Autónomas no es baladí. Andalucía no tiene completada su ordenación territorial a nivel subregional, tal y como sí que sucede en otras Comunidades Autónomas (Baleares, Canarias, Cataluña, Navarra y el País Vasco), pero sí que es la que cuenta con un mayor número de planes territoriales vigentes, tal y como destaca la autora. Por consiguiente, es aquí donde a más áreas de oportunidad se les va a poder practicar el seguimiento y evaluación (en total 171), pudiéndose extraer buena parte de las casuísticas a las que éstas se someten y de los problemas que habitualmente les afectan.

Para inferir estas casuísticas se han concretado las que pudieran resultar las características más relevantes y comunes de las áreas de oportunidad andaluzas:

- Que se traten efectivamente de zonas cualificadas para lograr esa “oportunidad” de desarrollo, a veces para descongestionar zonas saturadas y promover el desarrollo de nuevos lugares.
- Que tengan cierta entidad, como mínimo para conseguir logros supramunicipales.
- Que la localización sea vinculante para el resto de la planificación.
- Que la delimitación sea indicativa hasta que la consagre el planeamiento urbanístico correspondiente.
- Que se localice en suelos no urbanizables, hasta que el planeamiento urbanístico los clasifique como urbanizables, lo que hará a través de su revisión o modificación.
- Que no computarán como crecimientos urbanos a efectos de las restricciones de la norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA): incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni del 30% de la población en ocho años.
- Que deberán prever los niveles más altos de dotaciones del artículo 17.1.2º de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).
- Que proteja cautelarmente a su suelo de la implantación de usos y actividades distintos a los previstos.
- Que declare “fuera de ordenación” las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes con anterioridad.
- Que se logren sus suelos a través de los sistemas de actuación previstos en la LOUA (expropiación, cooperación o compensación) o del POTA (declaración de interés autonómico).
- Que caduque a los cuatro años de aprobarse el plan caso de no haberse incorporado al planeamiento urbanístico correspondiente.

Mientras que para justificar los principales problemas que explican la falta de desarrollo efectivo de las áreas de oportunidad se exponen:

- La situación económica, pues al faltar inversores privados difícilmente la iniciativa pública puede hacer frente a su puesta en marcha.
- La dificultad de los planeamientos urbanísticos para proceder a su innovación, escudados en lo prolijo de su tramitación, aunque también influidos por la falta de promotores.
- El hecho de que se trate de una figura novedosa y poco consolidada, que en la mayoría de las ocasiones requiere de la cooperación de dos entidades públicas, la autonómica y la municipal, que no siempre colaboran.
- Y los procesos judiciales surgidos entre las Administraciones implicadas o los propietarios del suelo afectado, lo que ha ralentizado su desarrollo. Discrepancias que han tenido como principales motivos:
 - La exención prevista para las áreas de oportunidad en el límite de crecimiento dispuesto por la Norma 45 del POTA al planeamiento urbanístico municipal.
 - La falta de adecuada motivación en la ordenación propuesta para las áreas de oportunidad.
 - La potestad de eliminación de áreas de oportunidad 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.

En suma, se hace un exhaustivo estudio de todas las áreas de oportunidad de la planificación territorial andaluza para concluir con *sindéresis* los principales problemas en los que se suelen atascar y proponer algunas vías útiles para su relanzamiento.

3. Comentario crítico

El primer gran reto que nos plantea la autora es la necesidad de clarificar qué son las áreas de oportunidad y dentro de qué parámetros se han de mover. Este es un concepto que aún no se ha precisado, habiendo recibido varias denominaciones (áreas estratégicas, zonas de reserva de uso, etc.) a lo largo de la andadura planificadora andaluza. Para ello, según la autora lo mejor es atender a su funcionalidad. Según ésta, el fin de las áreas de oportunidad 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 implementación 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”. Pero esto no se concreta en ninguna norma (de hecho la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, habla de ámbitos funcionales unitarios), cuestión que debería ser la primera a abordar, con la finalidad de concretar un lenguaje y unos parámetros comunes entre todos los planes de ordenación del territorio, que impida discrepancias entre ellos y susceptibilidades dentro de los mismos. Y todo ello sin perder de vista que se trata de un concepto dinámico que puede sufrir cambios al albur de los factores socioeconómicos predominantes en cada momento.

El segundo gran reto propuesto es determinar dónde radican los principales problemas de las áreas de oportunidad. Así, si se tiene en cuenta que éstas no son más que una herramienta más con la que propiciar, dinamizar y poner en marcha en el territorio los objetivos y estrategias perseguidos por su ordenación, por qué razón no surten efecto o al menos no logran su fin en

integridad. Y es que parece quedar demostrado que existe un abismo entre las previsiones, manifestadas normalmente a través de un arduo trabajo de selección técnica de las localizaciones y un complejo proceso de acuerdo institucional y ciudadano, los cuales se plasman en el propio plan de ordenación del territorio; y la ejecución de las acciones, lo que implica aún más empeño, más dilación en el tiempo y, sobre todo, financiación. Ítem aparte, activar un área de oportunidad requiere de la participación activa de agentes públicos y privados, unas veces con intereses contrapuestos, otras especulando con el grado y el momento en el que realizar esa participación. En las relaciones entre administraciones a veces se entra en un cierto recelo y desconfianza por parte de los municipios que ven invadida su competencia en materia urbanística y, lo que es peor, limitados en sus ingresos edilicios, ya que el excepcional interés público que conlleva la declaración de Interés Autonómico hace que la construcción y puesta en funcionamiento de un área de oportunidad no quede sujeta a licencias ni actos de control preventivo municipales, y en consecuencia no se ingrese nada por ello. Además, cabe la posibilidad de un aprovechamiento espurio, como el que se resalta sobre la intención de algunos municipios de sortear las limitaciones al crecimiento urbanístico establecidas por la Norma 45 del POTA a través de la profusión de áreas de oportunidad residenciales, cuestión que, afortunadamente, ha quedado zanjada con las sentencias judiciales manifestadas al efecto. Por su parte, en las relaciones entre administración y particulares, los propietarios de los terrenos suelen revalorizar su precio desde el momento que se conoce que sobre los mismos recalará un área de oportunidad, mientras que en el caso de los promotores con frecuencia apuran su incorporación a la iniciativa hasta que la Administración no haya hecho el principal desembolso de desarrollo del proyecto e incluso de su urbanización. Todas estas circunstancias están tras la dificultad de implementar un área de oportunidad, de ahí el retraso que adquieren.

Pero para resolver estos problemas la Administración ha ido ganando medios para hacerle frente a través de la experiencia iterativa y el apoyo de las sentencias judiciales. Así pues, para evitar la especulación a la que dan lugar las áreas de oportunidad, todo el runrún que crean tanto en su propuesta como en su configuración, se han desplegado técnicas como una menor concreción en la delimitación del espacio a reservar para el área o la previsión de la posibilidad de limitar temporalmente su declaración e incluso prever su caducidad, lo que ha favorecido que la amenaza velada de llevársela a otro lugar surta efecto entre aquellos que especulan con su localización, ya sean públicos o privados.

Pese a estas medidas, aún quedan aspectos por resolver, cuestiones que la autora cree que podrían solucionarse, total o parcialmente, a través de una serie de propuestas. Estas propuestas podrían abordarse de forma coyuntural o estructural. Las propuestas estructurales requerirían de la promulgación de una nueva Ley de Ordenación del Territorio, la definitiva cobertura de todo el territorio con planes subregionales y la actualización de los vigentes. Mientras que las propuestas coyunturales necesitarían del desarrollo reglamentario de las áreas de oportunidad, la inclusión de criterios de participación pública y concertación interadministrativa en la definición del modelo, una adecuada previsión económica y centrar los esfuerzos en la gestión como etapa clave de la ordenación territorial, para lo cual resultaría muy útil la creación de órganos y medidas que impulsasen y agilizasen la puesta en marcha de las áreas de oportunidad.

Con este elenco de propuestas concluye una obra fundamental para entender la figura de las áreas de oportunidad y profundizar en una de las principales estrategias de las que dispone la ordenación del territorio para cumplir su finalidad. Razones más que suficientes para justificar las menciones recibidas, pues no sólo se trata de un trabajo bien pergeñado, sino que sobre todo sirve para relanzar la Ordenación del Territorio, devolviendo a la palestra su debate.