

# LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS ESPACIOS LITORALES. REFLEXIONES SOBRE LOS PROBLEMAS Y DIFICULTADES PARA SU APLICACIÓN

FEDERICO BENJAMÍN GALACHO JIMÉNEZ

## RESUMEN

En este texto se hace un análisis de la estrategia promovida por la Unión Europea denominada Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC). Se analizan las circunstancias políticas y territoriales de los espacios costeros donde serán de aplicación sus mecanismos. Al mismo tiempo, se observa el punto de encuentro de esta nueva iniciativa con las políticas territoriales llevada a cabo hasta ahora. Se pone de manifiesto que la finalidad de la GIZC es dar la solución a los problemas principales que impiden el desarrollo de modelos de sostenibilidad ambiental y de equilibrio territorial en los espacios litorales. En este texto analizaremos si estos aspectos se están consiguiendo realmente y haremos una aproximación a los problemas que impiden o dificultan la aplicabilidad de esta estrategia.

## ABSTRACT

In this text does an analysis of the strategy promoted by the European Union designated Integrated Management of the Coastal Zones (ICZM). We analyse the political and territorial circumstances of the coastal spaces where will be of application his mechanisms. At the same time, it observes the meeting point of this new initiative with the territorial politics carried out up to now. It puts of self-evident that the purpose of the ICZM is to give the solution to the main problems that prevent the development of models of environmental sustainability and of territorial balance in the coastal spaces. In this text will analyse if these appearances are achieving really and will do an approximation to the problems that prevent or hamper the applicability of this strategy.

**PALABRAS CLAVE:** Espacios litorales, Gestión integrada, Planificación territorial, Planeamiento urbanístico

**KEYWORDS:** Coastal spaces, Integrated management, Spatial planning, Urban planning

## 1. INTRODUCCIÓN

El conjunto de los espacios litorales ha sido ocupado de manera insostenible durante el último medio siglo, mucho más que en cualquier otro periodo de

tiempo. Los ecosistemas marinos, las playas y la biodiversidad han sufrido un proceso acelerado y sin precedentes de alteraciones que resultan irreversibles como resultado de una actividad económica vinculada al uso intensivo del territorio y basada en la presión urbanística.

Ante este panorama, desde distintos organismos de la Unión Europea se puso en marcha en 1996 lo que se vino en llamar “la gestión integrada de las zonas costeras”. Tros-de-LLarduya, (2008) ofrece información detallada de este proceso.

Desde este año la Comisión Europea ha estado trabajando en este concepto para identificar y promover medidas con las que remediar los problemas a los que se enfrentan muchas zonas costeras europeas por el deterioro de sus recursos medioambientales, socioeconómicos y culturales. A través de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) la UE propone fomentar la colaboración en materia de ordenación y gestión de zonas costeras, con una filosofía de integración que incorpore la participación de todas las partes interesadas de la sociedad y con el objeto de procurar el desarrollo sostenible en un ámbito tan complejo en sus aspectos tanto físico como socioeconómicos como es el costero; sometido además a una intensa compartimentación de competencias y situaciones territoriales.

Desde 1996 hasta 1999 la Comisión llevó a cabo el Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras con la intención de llegar a un consenso sobre las medidas necesarias para estimular la GIZC en Europa. En el año 2000, y basándose en las experiencias y resultados obtenidos del Programa de Demostración, la Comisión adoptó dos documentos:

1. La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa, que explica el camino a seguir por la Comisión con la intención de trabajar en la promoción de la GIZC a través del uso de instrumentos y programas Comunitarios (COM (2000) 547 final).
2. Y la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa, donde se describen los pasos que los Estados Miembros deberían seguir para desarrollar estrategias nacionales de GIZC. El plazo para la finalización de las estrategias nacionales era la primavera de 2006 y éstas deberían involucrar a todas las partes interesadas implicadas en la costa (RECOMENDACIÓN 2002/413/CE (2002).

Con base en un documento de reflexión elaborado por las Direcciones Generales Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, Pesca, Po-

lítica Regional y Cohesión, datado en 1999 y titulado: “Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas”, la Comisión elaboró una Comunicación que data del año 2000, (COM (2000) 547 final), en la que se puede encontrar un análisis más profundo de los problemas reconocidos por la UE y relacionados con la gestión de las zonas costeras. En dicha Comunicación se resalta la importancia de atenerse a una serie de principios en la gestión de las zonas costeras. Se expone que hay que tener en cuenta una perspectiva global, temática y geográfica, proyectada a largo plazo, que tenga en cuenta las especificidades locales y ofrezca una gestión adaptada que permita ajustes. En cuanto a los agentes, las instancias administrativas competentes en los distintos niveles deben asociar y apoyar a todas las partes interesadas. Por último, por lo que se refiere a los instrumentos, aboga por la utilización conjunta de varios de ellos para favorecer la coherencia. En ella la UE recomendaba a los Estados miembros elaborar un inventario nacional para determinar los principales agentes, la legislación y las instituciones relacionados con la gestión de las zonas costeras en todos sus sectores y niveles. Acto seguido, se exponía que sería conveniente proponer una estrategia nacional. La Unión consideraba que estas estrategias podrían ser específicas de las zonas costeras o formar parte de un plan más amplio desde un punto de vista geográfico. En cualquier caso, la estrategia o estrategias nacionales deberían definir y determinar todos los elementos relativos a los agentes, los instrumentos, los medios y la difusión de la información. Más concretamente, deberían precisar el papel de los agentes administrativos y su coordinación para permitir un control adecuado y una coherencia en las acciones, así como reforzar las leyes que se refieren a las zonas marinas y a las zonas terrestres del litoral. Además, debían definirse medidas de promoción y participación del público en la gestión y fuentes de financiación sostenibles. Por lo que se refiere a los instrumentos, en la elaboración de sus estrategias, los Estados deberían tener en consideración el interés de los siguientes puntos: planes estratégicos nacionales para ejercer el control de todo proceso de urbanización suplementario y la explotación de las zonas no urbanas que deberían respetar las características naturales del medio costero; mecanismos de adquisición de terrenos y declaraciones de cesión al dominio público para garantizar el acceso del público a las zonas de ocio sin, por ello, dejar de proteger las zonas sensibles; acuerdos contractuales o voluntarios con productores de las zonas costeras; uso de incentivos fiscales y económicos; y utilización de los mecanismos de desarrollo regional. Por último, las estrategias deberían también prever mecanismos que garantizaran su puesta en marcha y una aplicación íntegra y coordinada de las políticas y la legislación en la materia, y presentar sistemas adecuados de supervisión y difusión de la información al público.

Pasado el tiempo, durante 2006 y el principio de 2007, la Comisión revisó las experiencias obtenidas con la implementación de la Recomendación Europea sobre GIZC. Las conclusiones de este ejercicio de evaluación fueron presentadas a través de la Comunicación de la Comisión, denominada: Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: Evaluación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) en Europa, del 7 de Junio de 2007. (COM (2007)308 final). En la Recomendación GIZC UE se pedía a los Estados miembros costeros que informasen a la Comisión sobre los progresos realizados en la aplicación de la Recomendación y, en particular, en el desarrollo de una estrategia nacional para promover la gestión integrada de las zonas costeras. El plazo para la presentación de estos informes terminaba al final de febrero de 2006. De los 20 Estados miembros de la UE que tienen costa, 14 presentaron informes oficiales a la Comisión<sup>1</sup>; esto representaba el 65 % de los Estados miembros costeros de la UE y más del 70 %<sup>2</sup> del litoral europeo. En los informes se hacía referencia a situaciones a menudo muy diversas: estrategias nacionales desarrolladas recientemente, nueva fase de un proceso nacional más largo de aplicación de la GIZC, resultados de ejercicios de inventario y propuestas para una incipiente estrategia costera. La investigación indicaba que todos los Estados miembros de la UE que tienen litoral regulan de alguna manera la utilización y el desarrollo de sus costas. Durante el período 2000-2005 se hicieron avances hacia un enfoque más integrado de la ordenación y la gestión, pero seguían siendo aún muy pocos los casos en que se observa una GIZC madura y realmente operativa en la que participen todos los niveles pertinentes de gobernanza<sup>3</sup>. En definitiva, los resultados de la evaluación de la Recomendación GIZC UE mostraban que la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras era un proceso lento y que los países lo consideraban a largo plazo con lo que la mayoría de las estrategias nacionales elaboradas en cumplimiento de dicha Recomendación hasta 2006 mostraban que su puesta en práctica no había hecho más que empezar (RECOMENDACIÓN 2002/413/CE, 2002), aunque hubiera indicios de que algo se estaba haciendo.

1. A 31.12.2006, se habían recibido informes de los siguientes países: Alemania, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Se recibieron material preparatorio y otras contribuciones de Eslovenia, Polonia y Suecia. No se recibieron contribuciones nacionales de Estonia, Irlanda e Italia.
2. Longitud del litoral según lo definido en el proyecto EUrosion (2004).
3. El panorama no cambia significativamente si se incluye a los dos Estados miembros costeros que se incorporaron a la UE el 1 de enero de 2007. Aunque en la Recomendación GIZC UE no se pedía a Rumanía y Bulgaria que presentaran informes, el 31.12.2006 se habían recibido material preparatorio y contribuciones de Rumanía pero ninguna contribución formal de Bulgaria.

Por lo que respecta a España la iniciativa sobre GIZC se remonta al año 2002, cuando el Gobierno español asumió la Presidencia Europea. Entre sus principales prioridades se encontraba el profundizar en el intercambio de experiencias sobre GIZC en el ámbito comunitario y extracomunitario. Durante la Presidencia Española se organizó el Primer Foro Europeo sobre Estrategias Comunitarias para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en el mes de Abril de 2002. A partir de entonces la denominada Política de Reorientación de Costas se vería obligada a conceder mayor importancia a la GIZC, aunque realmente no se avanzó demasiado en su objeto fundamental: la cooperación de los distintos niveles de la administrativos, como se puede deducir del informe enviado por nuestro país en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de Mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa” (INFORME RECOMENDACIÓN 2002/413/CE, 2002).

En Andalucía, la Gestión Integrada de Zonas costeras ha sido abordada en diversos documentos y políticas de distintas instancias administrativas, que reconocían la oportunidad para el establecimiento de un Programa de Gestión Integrada de Zonas Costeras. La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre aplicación de la Gestión Integrada de Áreas Costeras (2002/413/CE), instaba a los Estados miembros, en cooperación con las autoridades regionales, a desarrollar una o varias estrategias nacionales para aplicar los principios de la Gestión Integrada de Áreas Costeras. Esta Recomendación que se realizó sobre la base de los Programas de Demostración sobre la Gestión Integrada de Zonas Costeras llevados a cabo entre 1996 y 1999 favoreció la participación andaluza en el Protocolo sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras para el Mediterráneo elaborado por el PNUMA y firmado en 2008 por las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona. En el Área 6 del Plan Andaluz de Medio Ambiente (PAMA, 2004-2010), dedicada a la “Gestión Ambiental Integrada del Litoral”, se reconocían los problemas de gestión del litoral por el solapamiento de competencias de la multiplicidad de administraciones, y por ende la necesidad de aplicar nuevas formas de gestión que fuesen medioambiental, económica y culturalmente sostenibles, siendo la gestión integrada la fórmula reconocida por el PAMA 2004-2010. Para ello el Pleno del Parlamento de Andalucía, en los primeros días de junio de 2005, aprobó una Proposición no de Ley, en la que instaba al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz relativo a la gestión integrada de Zonas Costeras. El texto parlamentario mencionará, de forma expresa, la voluntad de liderar en el Estado español un proceso de estas características, pero también tener en cuenta las directrices comunitarias. La intención era que Andalucía se posicionase ante la futura Directiva marco europea de GIZC, poniendo en valor todos los esfuerzos de conservación y desarrollo sostenible que la Junta

de Andalucía venía desarrollando en el litoral objeto de sus competencias. Sin embargo, la demanda de una reorientación que modernizase la política de costas al igual que ha sucedido con otras grandes temáticas (aguas, biodiversidad, etc) vinculándola a conceptos como integración intersectorial, participación (no existen órganos al efecto para la política de costas), y coordinación administrativa (dada la multitud de administraciones con competencias en el ámbito costero) todavía no se ha conseguido.

No obstante, el camino discurre hacia la previsible obligatoriedad a medio plazo de tener que desarrollar una política de gestión integrada de las zonas costeras, de la mano de una posible Directiva Comunitaria, así como la preparación para futuros marcos comunitarios de financiación en los que los fondos serán asignados prioritariamente a las políticas que cuenten con el marchamo de la integración. A pesar de todo destacan iniciativas como la colaboración con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía con el Plan de Acción para el Mediterráneo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para la promoción de un proyecto práctico de GIZC en el Levante de Almería –CAMP–<sup>4</sup> (CAMP LEVANTE DE ALMERÍA, 2005).

En síntesis, la realidad en el ámbito costero discurre por otros caminos. Según las circunstancias actuales, la dificultad de aplicar una política de este tipo en este ámbito es enorme, sino imposible en el marco funcional y estructural actual. El cambio de modelo de desarrollo en la costa hacia un modelo de desarrollo sostenible en el largo plazo conlleva el riesgo de no llegar a acuerdos sobre la aplicación de la estrategia GIZC con los actores políticos responsables y los actores privados interesados en sectores específicos de actividad en la costa. En primer lugar, el miedo institucional a que el sector turístico se pudiera ver afectado por la pretensión del cambio hacia un modelo turístico más sostenible y respetuoso con los ecosistemas costeros es enorme, esto ralentiza cualquier estrategia, cuando lo que realmente se trata es de promover el uso sostenible de los recursos y la promoción de alternativas al turismo de masa de sol y playa que redundará en su propio beneficio. En segundo lugar, se alude a que el sector de la construcción es una importante fuente de empleo para los españoles y el precursor de la mayoría de las viviendas en la áreas costeras y que la disminución de su productividad podría llevar a una oposición frente a la implementación de la GIZC por parte de los sectores interesados. La actual crisis económica se ha encargado de anu-

4. El Programa de Gestión de Áreas Costeras (CAMP) es un Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas que se está implantando en países ribereños a través del Plan de Acción del Mediterráneo (PAM) desde hace más de veinte años y que recoge proyectos piloto que llevan a la práctica el Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo (GIZC), séptimo Protocolo en el marco de la Convención de Barcelona.

lar estos planteamientos y ha puesto de manifiesto que la vulnerabilidad del sector no proviene de la puesta en marcha de postulados medioambientales o de desarrollo sostenible sino del marco especulativo en el que casi siempre se ha venido moviendo esta actividad. En tercer lugar, se manifiesta una situación de desacuerdo entre administraciones. Las medidas contempladas para mejorar el modelo de gestión sin actuar sobre el marco legislativo nacional se han basado en los Convenios con las Comunidades Autónomas y la constitución del Consejo Nacional de la Costa. De estas dos medidas la primera era más vinculante, por representar el compromiso por parte de las Comunidades Autónomas en colaborar a todos los niveles (administrativo, técnico y financiero) para la implementación de la Estrategia GIZC, lo que en muchas ocasiones no se ha conseguido. La segunda no se ha llegado a implantar. A lo anterior hay que unir los desacuerdos con los actores sociales. La oposición de dichos actores ha estado ligada a los resultados de los diagnósticos donde han sido llamados a opinar y participar. La planificación de las actuaciones según criterios y objetivos previstas por la Estrategia a través de su Plan Director no ha contentado a todos los actores interesados y ha provocado posturas dispares que han resultado irreconciliables. Valga como ejemplo que los puntos de vista de los promotores inmobiliarios y constructores respecto a otros colectivos como el de los ecologistas son absolutamente distantes (INFORME RECOMENDACIÓN 2002/413/CE, 2002).

Así pues, determinados por el contexto actual en el que nos movemos, planteamos en este artículo que sólo un cambio de paradigma político, económico y territorial podría suponer un avance en los postulados de la gestión integrada de las zonas costeras promovida por la Unión Europea además de adquirir ésta un sentido real de aplicación. Realizaremos un recorrido histórico por las políticas y actuaciones administrativas que han ido surgiendo en los espacios turísticos litorales para poner de manifiesto esta circunstancia y como las sucesivas iniciativas han ido fracasando en un mar de imponderables.

## **2. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA COSTA DEL SOL**

### **2.1. Documentos de carácter general**

Durante la fase de consolidación del turismo entre 1950 y 1975 surgieron propuestas de planificación que se constituyen, a nuestro juicio, en precedentes de interés o primeros intentos de ordenación de ámbitos territoriales donde el turismo se estaba consolidando como actividad económica e importante incidencia territorial. A pesar de todo, las propuestas de planificación que aquí se enuncian partían de una visión integradora de los problemas y de las realidades.

No obstante, es imprescindible no olvidar el marco político y económico en el que se dieron.

Desde la irrupción del turismo y posterior consolidación como fenómeno de masas en la costa de Málaga, fechada esta circunstancia en la década de los años 50 del siglo XX, van apareciendo una serie de propuestas de planificación, que al menos implícitamente, ofrecían las primeras visiones metropolitanas o supramunicipales del contexto territorial en el que se desenvolvía la actividad turística. En la declaración de intenciones de estos documentos se proponían abordar el proceso de urbanización en un marco supramunicipal, o al menos más allá del espacio municipal. En ellos por primera vez se ponía de manifiesto la necesidad de articular de modo supramunicipal las redes de transportes y los problemas de urbanización de los “extrarradios” dentro de una visión integrada del entorno urbano y de las variables que actúan sobre el territorio: las prácticas agrícolas, las obras hidráulicas, redes de carreteras, etc.

El primer documento que verá la luz será el Estudio para la Ordenación Turística de la Costa del Sol. Emanado de una Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 9 de Noviembre de 1953, y en virtud de las directrices generales determinadas en el Plan Nacional de Turismo, fue elaborado, por una comisión mixta integrada en la Dirección General de Turismo de la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social. El estudio que vio la luz en la primavera de 1955, estaba previsto para una afluencia de turistas de 75.000 individuos al año, y constaba de ocho capítulos dedicados a los siguientes temas: Capítulo 1º. Consideraciones Generales, Capítulo 2º. Urbanización, Capítulo 3º. Comunicaciones, Capítulo 4º. Alojamientos, Capítulo 5º. Atractivos turísticos, Capítulo 6º. Los obras del Plan, Capítulo 7º. Presupuesto y financiación, Capítulo 8º. Disposiciones legales para dar cumplimiento al Plan de Ordenación.

Realizando una descripción de los aspectos más relevantes, el capítulo primero aparece dividido en cuatro epígrafes dedicados a la descripción geográfica y climatológica, atractivos turísticos, situación actual (en lo referente a alojamientos, urbanización, comunicaciones e instalaciones deportivas) y directrices de ordenación. En este último apartado se pone de relieve la manifiesta precariedad general de la Costa del Sol en cuanto a inversiones para poder sacar el máximo partido de su situación geográfica desde el punto de vista turístico. En este sentido, se hace hincapié en las necesidades de crear un órgano superior o Patronato con los medios y autoridades precisos para regular las diversas actuaciones de las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana de las provincias de Cádiz, Málaga, Almería y Granada (Huelva se consideraba un polo industrial por lo que su litoral no se consideraba en este documento). Esto suponía un planteamiento de tratamiento espacial conjunto de un espacio con un denominador geográfico común, el disponer de un frente litoral que no debía responder a divisiones administrativas municipales o pro-

vinciales. El segundo capítulo, dedicado a la urbanización, es para nosotros el más interesante de los que integran el Estudio. El primer epígrafe se centra en el análisis de la ordenación urbanística aunque realmente y con gran acierto, desborde el marco urbano para tratar de la ordenación del territorio en su conjunto. Así pues, las responsabilidades urbanísticas no sólo se orientarían a elaborar planes de ordenación de las ciudades, sino que extenderían su acción a todo el territorio. Muy interesante consideramos la disposición de un ámbito específico de materias a regular por las ordenanzas: protección y ordenación del paisaje en general, protección de playas y determinados lugares de interés turístico, normas reguladoras de edificación, protección de las comunicaciones y accesos de dominio público a playas y espacios de interés, distribución en sectores de las agrupaciones urbanas, localización y planeamiento de los campamentos con carácter de alojamiento turístico, embellecimiento general, etc. Con relación a la protección de playas se establecía, mientras se aprobaban los planes de ordenación correspondientes, una franja de terreno mínima de 25 metros de anchura, destinada a usos públicos como paseos o jardines. En lo referente a la distribución de sectores de las agrupaciones urbanas se establecían una serie de recomendaciones de separación de actividades y localización industrial (aún no se había promulgado la Ley del Suelo de 1956). Para cerrar el capítulo, en el epígrafe dedicado al embellecimiento general de la zona se constata la preocupación plasmada en el Estudio por este tema desde el punto de vista paisajístico.

Sin embargo, la ordenación de la actividad turística desde el punto de vista territorial perseguida en el Estudio no tuvo una aplicación efectiva alguna. Si tenemos en cuenta la fecha de su elaboración y aparición: 1955, el seguimiento de las directrices en él establecidas, aunque hubiese sido de modo aproximado, quizás hubiera supuesto una cierta corrección de la implantación espacial de turismo en esos momentos, o al menos se habrían sentado las bases de una experiencia pionera de ordenación territorial de áreas turísticas en España.

Un segundo documento que es interesante mencionar, al menos simplemente por su existencia, ya que no fue ni siguiera aplicado, fue el Plan de Ordenación y Desarrollo de la Costa del Sol, cuya resolución fue publicada en el BOE de 23 de Enero de 1961. Decimos que no fue aplicado porque un año más tarde de su publicación en BOE, se empezó a pensar en la necesidad de redactar planes generales municipales, que debidamente coordinados, darían posteriormente paso a un Plan Comarcal. Durante el plazo de tramitación de esos planes (el primero de los cuales fue aprobado en Febrero de 1968), no había sido aplicado el citado Plan de Ordenación y Desarrollo. En su lugar se redactaron y aprobaron una Normas Subsidiarias o transitorias para los municipios que no llegasen a desarrollar su Plan General o éste estuviese pendiente de aprobación. Dichas Normas fueron aprobadas por los Ayuntamientos inte-

resados y por el Ministerio de la Vivienda mediante resolución publicada en el BOE de 28 de Julio de 1964.

La situación urbanística de la Costa del Sol por esas fechas era la siguiente: Málaga, incluyendo Torremolinos, Fuengirola, Marbella y Estepona ya poseían planes generales municipales aprobados; mientras que Casares, Manilva, Benalmádena y Mijas carecían del mismo, rigiéndose urbanísticamente por las “Normas Complementarias y Subsidiarias de la Costa del Sol Occidental”, también denominadas “Normas Complementarias de Construcciones y Urbanizaciones Particulares de la Costa del Sol”.

Otro intento de planificación turística de la Costa del Sol vino a través del Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata, realizado a iniciativa de la Presidencia del Gobierno, cuya terminación y presentación tuvo lugar en 1963. En este estudio realizado de acuerdo con el alcance y metas establecidas por el Ministerio de Información y Turismo, se fijaban las bases para una regulación y promoción del desarrollo turístico en la franja costera desde Gibraltar hasta Cabo de Gata. La hipótesis de partida en la que se asentaba la oportunidad de su ejecución era la tendencia continuada de crecimiento del turismo, tanto nacional como internacional y la creciente participación de la Costa del Sol en la oferta de un mercado en continua expansión.

El contenido de este documento se concretaba en los siguientes puntos: valoración de los recursos turísticos disponibles y de su grado de desarrollo, relaciones entre la red urbana de la región y los servicios existentes, determinación de las necesidades del conjunto territorial de aplicación (incluyéndose todos los núcleos de población existentes), evaluación de la magnitud y características del mercado turístico potencial y proyecciones del tráfico turístico, fijación de objetivos y política de desarrollo de los núcleos turísticos con la atención preferente a la conservación del paisaje y según unos principios de ordenación, control y planificación por fases de desarrollo, planeamiento espacial de la costa con proposición de centros irradiadores del desarrollo turístico y establecimiento de principios básicos del mismo, propuesta de un plan de desarrollo regional que fijase las densidades óptimas y la capacidad turística de la región (precisando los trabajos necesarios para tal fin), recomendación de las obras públicas infraestructurales y demás trabajos de equipamiento precisos, y por último, indicación de las decisiones y medidas que debía tomar el Gobierno respecto a las políticas de obras públicas y suelo a seguir. Al tiempo se hacían recomendaciones de orden administrativo y legislativo para la ejecución de este programa de desarrollo turístico. Con relación a los problemas espaciales y de desarrollo urbano de la zona, el Estudio fue bastante atrevido y valiente al demostrar que las iniciativas de ordenación del territorio debían partir de la Administración, para que de ese modo se evitase la urbanización

continua a lo largo de la franja costera. Del mismo modo, se observaba que el desarrollo anticipado y extensivo de la franja costera, si no se controlaba, crearía un gran número de problemas que finalmente irían en detrimento de sus intereses a largo plazo. En este sentido, se establecía la necesidad de controlar el desarrollo, preservando el carácter propio de los pueblos, proporcionando espacios para su ampliación y nuevos lugares para su desarrollo. Las relaciones de los asentamientos urbanos existentes debían ser mejoradas a través de nuevas carreteras. Como se puede observar gran parte de estos planteamientos ya aventuraban reivindicaciones de épocas más actuales.

Entre los años de aparición de las Leyes del Suelo de 1956 y de 1975, la planificación física de las áreas turísticas, que había sido dejada de lado en la primera, fue introducida en la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional de 1963. En base a su artículo séptimo, el 20 de Marzo de 1965, el Ministerio de Información y Turismo ordenó de oficio iniciar el procedimiento correspondiente para declarar a la Costa del Sol Occidental “Zona de Interés Turístico”. El 12 de Abril de 1965, el Consejo de Economía Nacional informaba el expediente, haciendo las siguientes observaciones:

*La declaración de “Zona de Interés Turístico” de la Costa del Sol está justificada. Que siendo muy graves los defectos estructurales de toda la costa, sería muy conveniente que los beneficios de la Ley 28 de Diciembre de 1963, si bien la propuesta de aplicarlos por fases puede tener sus razones, deben de aplicarse simultáneamente a toda la costa, para evitar discriminaciones a favor de determinados núcleos dentro de la zona. Es urgente que el Ministerio de Información y Turismo interese de los correspondientes organismos del Estado, la concesión de ayudas financieras y técnicas para resolver las graves deficiencias en servicios públicos elementales, como abastecimiento de aguas y alcantarillado en toda la zona.*

La estructura aprobada por esta Ley sería algo más flexible que la establecida por la Ley del Suelo de 1956, lo que dio pie a que la iniciativa privada la utilizara interesadamente y la pusiera en práctica en detrimento de la Ley del Suelo de 1956 al considerarla “más eficaz” para el desarrollo urbano según sus intenciones. Así lo que nació como una política sectorial pasó a utilizarse como un instrumento territorial. Se trató pues de una interpretación y utilización interesada del poder económico para continuar con la ocupación incontrolada del espacio costero, considerado ahora “Zona de Interés Turístico”, y por derivación, zona de libre e indiscriminada ocupación territorial.

Pocos años más tarde el Ministerio de Información y Turismo elaboró el Plan de Promoción Turística de la Costa del Sol, en su primera fase, publicado el 25 de Agosto de 1966, aunque su aprobación se demoró hasta el Consejo de

Ministros de 22 de Noviembre de 1968, volviéndose a demorar de nuevo su publicación hasta su aparición en el BOE de 27 de Febrero de 1969.

En definitiva, todos estos documentos tuvieron diferentes grados de acierto y fracaso, fundamentalmente por las siguientes razones. En primer lugar, no existía una reglamentación que apoyase estas iniciativas o en todo caso, ésta era anticuada. Todos ellos quedarán en entredicho y prácticamente no funcionarán desde sus mismos orígenes ante las insuficiencias y carencias legales para actuar sobre un marco territorial superior al término municipal. En segundo lugar, la especulación del suelo determinaba la planificación. En los inicios del proceso de urbanización de la Costa del Sol, la determinación del emplazamiento de las nuevas edificaciones y urbanizaciones dependía más de los condicionamientos económicos que de las disponibilidades de terrenos. Los terrenos urbanizados o clasificados como urbano o urbanizables posteriormente pasaban a ser un bien codiciado. Y finalmente, la inesperada transformación de la estructura urbana por el desarrollo del tráfico de vehículos impuso un crecimiento en extensión. El frente costero a medida que se iba consolidando como zona turística irá creando sus propias centralidades y el proceso de urbanización comenzaba a extenderse hacia los espacios más alejados de la ciudad de Málaga como espacio de referencia en un primer momento. Las redes de abastecimiento, las de saneamiento y los viales pasaban a recorrer distancias demasiado largas lo que encarecía notablemente los proyectos de infraestructuras, lo cual suponía un problema económico muy importante para las administraciones públicas.

## **2.2. Las leyes del suelo de 1956 y de 1975**

Ante la situación expuesta surge el primer conjunto legislativo urbanístico en España, la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. El urbanismo español hasta la publicación en el BOE número 135, de 14 de mayo de 1956 de dicha Ley, se había venido rigiendo por una serie de disposiciones que, promulgadas en fechas diferentes, no integraban un conjunto orgánico. De entre todas ellas destacaban La Ley de Solares, de 15 de Mayo de 1945 y la Ley de Régimen Local, de 24 de Junio de 1955. Todas ellas habían venido siendo insuficientes en sus preceptos y muy limitadas en su ámbito de aplicación, de modo que a la inoperancia para controlar las dimensiones urbanísticas del aumento demográfico autóctono, se unió el crecimiento inducido por la irrupción del turismo de masas. La normativa con vigencia a nivel estatal hasta la fecha de promulgación de la Ley del Suelo de 1956 había contemplado el desarrollo de la actividad urbanística desde una perspectiva puramente local, dándose por satisfecha con intentar solucionar los problemas derivados del desarrollo demográfico de la época y abandonando la libertad de acción sobre el régimen del suelo al libre albedrío de las actuaciones privadas.

No obstante, en su declaración de intenciones, Exposición de Motivos de la Ley, se establecía que la acción urbanística había de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. La Ley abría la posibilidad nunca llevada a cabo de que tras el Plan Nacional de Urbanismo se elaboraran los Planes Provinciales y Comarcales. Se pretendía y solo que quedó en eso, que éstos fuesen instrumentos de una planificación física básica, que coordinarán los planes municipales y controlaran el uso del suelo en las áreas en donde existían planes locales. Dado que la comarca no estaba reconocida administrativamente, los planes comarcales se refirieron a planes municipales agrupados y ninguno de ellos se llevó a cabo. En último instancia, la Ley establecería la obligación a los municipios y sobre todo, a las capitales y ciudades españolas, de tener un Plan General de Ordenación Urbana, con un horizonte de tiempo de quince años y la posibilidad de dictar Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.

La Ley limitaba las extensiones de las áreas urbanas a la reserva urbana y sólo se permitían en el suelo rústico, estructuras acordes con el entorno. Nada más lejos de la realidad. La transformación de la reserva urbana en suelo urbano podía ser efectuada mediante acción pública o privada siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento general del municipio y los actos de parcelación, definidos como la división de los terrenos en porciones adecuadas con evidente finalidad constructiva, serían considerados de relevante importancia en la acción urbanística. Por ello, se afirmaba que no se efectuará parcelación alguna sin que se dispusiera de un Plan Parcial aprobado definitivamente. Posteriormente se vería como municipios litorales interpretaban la norma a su libre albedrío y otorgaban licencias para estudios de detalle en suelo rústico, algo totalmente ilegal.

Cuando se promulgó la Ley 19/1975, de 2 de Mayo, de Reforma de la Ley del Suelo de 1956, el examen de la situación urbanística del litoral malagueño bajo la presión turística y el aumento demográfico permitía concluir que, el proceso de desarrollo urbano se caracterizaba, en general, por la densificación congestiva del casco urbano de la ciudad de Málaga, el desorden constructivo de la denominada Costa del Sol, la indisciplina urbanística, los precios crecientes e injustificados del suelo apto para ser urbanizados (se exigían precios de solar a parcelas que no disponían de los servicios urbanísticos necesarios) y una especulación feroz, que malograba todo intento de ordenación urbana, sustrayendo prematuramente terrenos a la agricultura.

Se argumentaba entonces que el afán perfeccionista en la concepción y aplicación del planeamiento, el idealismo de sus mecanismos, su escasa eficacia

para controlar unos procesos de gran vitalidad y fluidez que deambulaban por el camino de la indisciplina consentida (a veces por necesidad, otras por corrupción) encontraban su reflejo en el Ordenamiento Jurídico de carácter urbanístico existente llevaron a esta situación una situación insostenible sin ahondar en que nunca existió voluntad definida de aplicar la ley con todas sus consecuencias. Todo ello derivó en que el examen de la situación urbanística del litoral permitía afirmar que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo en los años que fueron desde la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956 hasta la publicación el B.O.E. mencionado anteriormente de la Reforma de la Ley, veinte años más tarde, el proceso de desarrollo urbano se caracterizaba, en general, por la densificación congestiva de los casco urbanos de los ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para ser urbanizado.

Las causas de esta situación son, lógicamente, muy complejas. Entre las consideradas como susceptibles de ser tratadas con medidas legislativas, destacaban fundamentalmente las siguientes: en primer lugar, una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico, introducida en la legislación española al hilo de la doctrina dominante en la época en que se promulgó la Ley del Suelo, como documento cerrado, estático y acabado. En segundo lugar, la indisciplina urbanística, que había encontrado en la inadaptación de los Planes a las necesidades cambiantes la disculpa permanentemente invocada que trasladaba generosamente el principio de responsabilidad a la Administración frente a los protagonistas o autores de situaciones de ilegalidad; por la ineficacia de los instrumentos de control y de restablecimiento del orden urbanístico; y por la irresponsabilidad política de los órganos que tenían atribuido la tutela urbanística y el cuidado adecuado del interés público. En tercer lugar, la inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación y tutela entre las distintas administraciones interesadas, a la creciente complejidad de los fenómenos de ordenación urbanística del territorio. En cuarto lugar, el uso abusivo de las normas sobre fomento de la edificación en los cascos urbanos y zonas periféricas y las expectativas de riquezas para las Administraciones Locales a través de las plusvalías generadas por el desarrollo urbanístico de la actividad turística, invocadas en gran número de casos con el propósito fundamental de eludir el rigor de la legislación. En quinto lugar, y desde el punto de vista de la política urbanística, el condicionante fundamental de la oferta de suelo y de su precio excesivo lo constituía la escasez de suelo urbanizado. Dicha escasez venía determinada fundamentalmente y entre otras razones por los propios planes cuando calificaban como apto para el desarrollo urbano una cantidad de suelo insuficiente para atender, en condiciones razonables de competencia, las necesidades de la

demanda y por el déficit acumulado de infraestructuras primarias y secundarias. La escasez e insuficiencia de suelo establecido en los planes como aptos o susceptibles de ser urbanizados determinó el aumento excesivo de su valor y favoreció la especulación que se pretendía combatir. También contribuyó a ello la ridícula entidad de los patrimonios públicos de suelo como instrumento regulador del mercado de precios de solares sin edificar. Y en sexto lugar, las deficiencias dentro del propio marco del ordenamiento jurídico de dicha Ley del Suelo, dado que se promulgó antes de que se iniciase con toda su fuerza el proceso de “urbanización” acelerada de los últimos años de 1960 y los primeros de 1970. Se reflejaba la situación económica de antes del desarrollo de la actividad turística, por lo que las consecuencias inducidas por la esta actividad no habían sido previstas.

La necesidad de revisión del Ordenamiento jurídico era clara y absolutamente indispensable. No obstante, la reforma que se acometía en aquellos momentos se propondrá corregir a nivel legislativo la mayoría de las múltiples y variadas causas de la insatisfactoria situación urbanística imputables al marco jurídico. No se pretenderá resolver todas las cuestiones, sino que se incidirá sobre los problemas cuya solución pudiera provenir de medidas legales, y que no exigieran modificación alguna del marco institucional de las Administraciones Públicas ni de las líneas maestras seguidas por la vigente Ley del Suelo. Los Planes Generales Municipales de Ordenación se concebirán ahora como planes abiertos, sin plazo fijo de vigencia, evolutivos y no homogéneos, con la finalidad de permitir: de una parte, la incorporación de imprevistos; y de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto a fijeza y concreción, según se programasen. Por otro lado, se incorporaron formas de actuación aprovechables de la iniciativa privada, que tenían en esos momentos carácter de ilegalidad. Con ello se pretendía que todo lo anterior tuviese una inmediata repercusión en la situación de oferta de suelo urbanizado o apto para serlo, es decir, reducción del problema de la especulación. Las nuevas precisiones que se introdujeron en la regulación del planeamiento particular, esto es, los planes parciales, correspondían a la intención de corregir los defectos que éstos presentaban, como demostraba la experiencia.

Punto capital de la nueva ordenación fue la utilización que se hizo de las cesiones gratuitas de suelo: se impondrán éstas como contrapartida de los beneficios del proceso de urbanización. Así, la nueva regulación determinaría la obligación de ceder suelo gratuitamente a favor de la Administración competente, con carácter general, para las infraestructuras y el equipo urbano. La Reforma de la Ley intentaba facilitar no sólo la obtención gratuita de suelo no edificable o con usos no lucrativos, sino también, imponía la cesión gratuita a la Administración competente de suelo privado edificable -un diez por ciento del correspondiente al aprovechamiento medio en suelo programado y además, el que resulte

de la negociación del no programado-, como un componente más de la justa compensación que se exigirá a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano.

Por último, destacar que esta reforma del ordenamiento urbanístico existente intentaba hacer desaparecer en lo posible las principales causas de la indisciplina urbanística. Se trataba, y era algo verdaderamente positivo e interesante, de evitar que la infracción se produjera, porque sólo de este modo, se evitaría el coste en numerosos sentidos que toda infracción conlleva. Las Administraciones Locales estarían obligadas a ejercer un exhaustivo control sobre las licencias que otorgaban. Mediante las innovaciones que esta Ley presentaba se intentarían llevar a cabo una serie de soluciones a los problemas urbanísticos que deterioraban la ordenación idónea del territorio, así como, a la calidad de vida de los asentamientos de población y su entorno. ¿Consiguió el objetivo propugnado esta Ley?. Creemos, que si bien establecía una base jurídica importante y efectiva para tal fin, no encontró en el laberinto burocrático del Estado y en los Entes políticos que debían ser sus baluartes la suficiente voluntad de dirigirla por el camino correcto.

En análisis histórico del planeamiento municipal surgido tras la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956, que obligaba a que todas las grandes áreas urbanas y áreas litorales contasen con un plan general de ordenación, se observarán casos de resistencia a esta nueva figura de planeamiento, pues de esta forma se establecía un sometimiento a la normativa urbanística y un mecanismo de control, lo que resultaba nada deseable para algunas fuerzas o intereses que actuaban libremente en las zonas turísticas. Esto hizo necesario recurrir a las Normas Subsidiarias de Planeamiento, aplicables con carácter obligatorio a partir de 1972, intentando introducir un mecanismo de regulación provisional del desarrollo urbano a la espera de la realización del Plan General.

Es en estos momentos cuando aparece por primera vez el concepto de estructura orgánica general y organización del territorio municipal que quedaría expuesto en el planeamiento municipal. De un modo amplio se podía interpretar el planeamiento, en su acepción más próxima al concepto de planificación, como un conjunto coordinado de acciones tendentes a una utilización más completa en tiempo y espacio de un conjunto determinado de recursos; definición que tendrá posteriormente consecuencias nefastas ya que con ella se encubría la total urbanización de los términos municipales.

Ahora también, la clasificación del suelo será considerada cada vez más por los nuevos planes desarrollados en la zona como fundamental dentro de la estrategia de la actuación municipal. Estas presentaran una tendencia casi general a adoptar criterios de estrategia en su proceso de clasificación de los terrenos como suelo urbano y suelo urbanizable pero no admitirán la conveniencia de desarrollar esta clasificación dentro de un marco municipal que buscarse priori-

tariamente el interés público y evitase la densificación constructiva, al igual que estudiase profundamente las obras complementarias de urbanización e infraestructuras técnicas para que se puedan llevar a cabo del modo más viable posible y al menor coste para las arcas municipales.

Parecerá también que por fin, con la nueva Ley, el suelo urbanizable había adquirido en los planes generales, la importancia que debía tener; de este modo, tanto su diseño como la normativa que le afectaba estaría estudiada con la profundidad que demandaba. Destacará en la gestión del suelo urbanizable la intención de que el establecimiento del aprovechamiento medio introducido por la Ley del Suelo de 1975 sirviera de mecanismo para la regulación del mercado de suelo. Pero, a pesar de lo previsto en la Ley (Art.11.2 L.S. y 17 R.P.) para este tipo de suelo, los Planes Generales no definían con claridad los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio, ni establecían, según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y ni llegaban a fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo, referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas. Asimismo, en muchos planes no llegó a regularse la forma y las condiciones con que podrán incorporarse al desarrollo urbano actuaciones no programadas mediante los correspondientes Programas de Actuación Urbanística para la realización de unidades urbanísticas integradas.

Especial consideración debería haberse prestado en el nuevo planeamiento al suelo no urbanizable, donde proliferaban todo un conjunto de fenómenos especulativos y tensiones urbanísticas tales como parcelaciones ilegales, que le hacían enormemente vulnerable. Sin embargo, la Ley le otorgará un carácter residual al no definirlo con gran cuidado y pasar a considerarlo como un elemento secundario en la estrategia territorial del plan. En este tipo de suelo la Ley no logró transmitir la necesidad de lograr su ordenamiento por medio de las cesiones precisas y de las disposiciones necesarias, por lo que seguirán surgiendo y proliferando en él situaciones y fenómenos no deseables como en el pasado. Nada más negativo fue que el suelo no urbanizable quedaba constituido por los terrenos que el Plan no incluía en alguno de los tipos de suelo previstos, aunque si al menos se llegó a establecer la posibilidad de que el Plan determinase los espacios a los que pudiera otorgárseles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, o de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico (Art. 80 L.S. y 24 R.P.). El Plan General debería de tener por objeto específico en este tipo de suelo, su preservación del proceso del desarrollo urbano y establecimiento, en su caso, de medidas de protección del territorio y del paisaje (Art.11.3 L.S. y 18 R.P.).

En resumen, las Leyes del Suelo de 1956 y su reforma de 1975 establecían claramente las disposiciones urbanísticas a las que se debían atender las parcelaciones urbanísticas, no obstante, hemos podido observar que la situación real o la aplicación de las citadas leyes en los espacios litorales fue bastante distinta y las situaciones de irregularidad proliferaban en gran medida; estas situaciones, fueron asumidas en muchos casos por los Planes o Normas de nueva redacción, considerando como suelo urbano consolidado zonas del territorio municipal que surgieron ilegalmente, mediante un simple expediente de regularización, que en muchos casos no eran redactados por numerosas y complicadas razones: imposibilidad de encontrar al responsable, promotor o ejecutor inicial de la parcelación que se haga cargo de la redacción del mencionado expediente de regularización, por ejemplo. Las urgencias políticas suscitadas por resolver este problema de trama tan compleja, condujo a simplificaciones de enfoque, tendentes a abordar los efectos creyendo que se alteran las causas y a considerar esencial un resultado a cualquier precio: la fácil decisión de proceder a una legalización masiva de las construcciones y “borrón y cuenta nueva” (casos ocurridos en Torremolinos, Benalmádena, Mijas, Estepona), como una “amnistía general”. Con ello no se garantizó la aparición de nuevos fenómenos de esta índole pero si se sembró el principio legitimador de la reproducción de las infracciones, bajo el eslogan de “urbaniza que algo queda”. Esta postura se ha venido imponiendo al favorecer de-jure y por derecho la opción legalizadora que según prescribe la Ley del Suelo, el transcurso simple de los cuatro años desde que la obra esté terminada legalizaba la construcción infractora. El mínimo esfuerzo y el coste político menor es el esperar, que todo lo cicatriza el tiempo legal, y quitarse el problema por medio de esa “amnistía edificante”.

### **3. NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN QUE LLEVAN APAREJADOS NUMEROSOS PROBLEMAS PARA SU IMPLANTACIÓN**

La crisis económica actual está teniendo un impacto considerable en la economía española hasta el punto de que el modelo territorial se está viendo afectado sustancialmente. Ahora las gestión del territorio debe responder a otras emergencias que se focalizan la gestión de los espacios naturales y no urbanizados, en la suburbanización extensiva de la vivienda, en la creciente descentralización de las actividades terciarias, en la aparición de nuevas centralidades, en la dispersión de algunos de los mayores equipamientos públicos o privados (universidades, centros hospitalarios, etc.) y obligan a la creación de grandes redes de infraestructuras que proporcionen accesibilidad cada vez más rápida y lejana. En este marco, las antiguas divisiones administrativas municipales se convierten en obsoletas a la hora de controlar los fenómenos

espaciales mencionados y son necesarios nuevos instrumentos de planificación para la escala territorial, a nivel de subregiones urbanas o marco supramunicipal; sólo esa escala es significativa a la hora de intentar controlar o coordinar los aspectos más relevantes de la dinámica urbana actual.

Como hemos expuesto en este texto, las políticas comunitarias han mostrado un especial interés por la ordenación territorial de las regiones europeas. Así, los responsables políticos de la Unión Europea han decidido crear una política coordinada que pretende promocionar una gestión integrada del territorio (en nuestro caso estamos abordando la Gestión Integrada de las Zonas Costeras), reuniendo a los distintos agentes y políticas que a nivel local, regional, nacional y europeo actúan sobre las distintas regiones de la Unión. Parece claro que sin una coordinación a todos los niveles, cualquier propuesta de ordenación territorial que se realice será prácticamente en vano. Uno de los principios fundamentales para una política eficaz de gestión integrada es encarar los problemas territoriales en un contexto lo más amplio posible, integrando los objetivos económicos, sociales y ambientales. La cuestión territorial no puede abordarse de una manera eficaz sin esta integración, que deberá tener en cuenta, además, otros muchos factores como pueden ser las transformaciones de los usos del suelo, el consumo de recursos y la pérdida de los hábitats naturales. Valga como ejemplo, que muchas medidas adoptadas en el pasado para ordenar el territorio se han visto abocadas al fracaso porque los problemas se consideraron como si fueran independientes. Por tanto, se entiende que la gestión integrada del territorio se debe centrar en establecer estrategias de planificación y gestión de los recursos y el espacio. Es más que una mera medida medioambiental, aunque el objetivo fundamental de algunas propuestas pudiera derivar ocasionalmente en proteger el funcionamiento de los ecosistemas naturales. La gestión integrada aboga también interconectar las actividades económicas al objetivo mencionado, con lo que se espera conseguir el aumento del bienestar social de la población.

Las normas que han regido los Fondos Estructurales y las Directrices Comunitarias para el período 2000-2006 (Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión-Directrices para los programas del período 2000-2006 (DO C 267, 22.9.1999), han venido estableciendo la necesidad de adoptar enfoques sostenibles para el uso del suelo urbano. En todos los documentos comunitarios sobre el medio ambiente urbano predomina el modelo de los asentamientos con usos múltiples con recuperación de terrenos abandonados y los solares vacíos o espacios vacantes, donde la expansión urbana tiene lugar de manera planificada en vez de improvisada. Contrariamente a como viene desarrollándose el planeamiento urbanístico de muchos municipios. La estrategia planteada en los documentos comunitarios apoya el modelo mencionado para los espacios urbanos

europeos. Reconoce, al mismo tiempo, que existen límites a la densidad de población y viviendas, persistiendo la tendencia a olvidar que algunas zonas urbanas han generado un entorno de mala calidad debido a la superpoblación y a la masificación constructiva. Se entiende también, que reconvertir zonas para usos múltiples es más fácil que invertir la tendencia a la expansión urbana ilimitada o disminuir la densidad de la ocupación del suelo. En el caso del litoral comunitario y concretamente en el español, la mayoría de los enfoques que se están llevando a cabo son insostenibles y las estrategias que emanan desde la instancia comunitaria intentan impedirlos, obligando a los Estados miembros a que promuevan en sus territorio la gestión urbana sostenible: ubicación adecuada y densidad contenida de los nuevos proyectos inmobiliarios, integración de los espacios naturales, renovación de las zonas urbanas para mejorar su sostenibilidad, continuidad del tejido urbano (conexión de los tejidos urbanos nuevos y antiguos) o el establecimiento de medidas que dificulten la construcción en la áreas no urbanizadas en las zonas saturadas.

Se entiende que la Unión Europea no puede fijar un sistema uniforme para adoptar decisiones sobre ordenación del territorio, ni definir el modelo de asentamiento urbano “ideal”, ya que cada espacio geográfico es único y las soluciones para llegar a un medio ambiente urbano sostenible son específicas de cada uno de ellos. Para eso están los planes de ordenación del territorio y los planes de ordenación urbanística.

Pero esto no parece estar tan claro, si ya el planeamiento urbanístico en los municipios reviste una notable dificultad e instrumentaliza el territorio según el punto de vista de la ideología dominante, el planeamiento territorial choca con los problemas locales y, a su vez, con los territoriales, lo que dificulta las iniciativas de ordenación que afecten a varios ámbitos. A ello hay que unir que en el ámbito municipal existe una institución pública básica: los ayuntamientos, que tienen claras competencias en la preparación, gestión y control de sus planes urbanos en su ámbito territorial. Cosa que no sucede en la escala territorial, más bien al revés. De esta manera, se tiene un argumento para paralizar las iniciativas territoriales haciendo alusión a la llamada invasión de competencias.

Las políticas de Ordenación del Territorio llevadas a cabo a nivel territorial bajo iniciativa autonómica han tenido como principal finalidad integrar, articular y compatibilizar espacialmente las intervenciones de las distintas administraciones públicas en el marco territorial. Sin embargo, si bien este objetivo se ha conseguido en un buen grado a nivel nacional y comunitario, no ha sido así a nivel local. Ha correspondido pues a la Administración Autonómica Andaluza formular propuestas de ordenación para el conjunto de su territorio (El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece –Art. 13.8– de acuerdo con la Constitución Española –Art. 148.3– la competencia exclusiva

de la Comunidad Autónoma en política territorial y ordenación del territorio), sin perjuicio de la necesaria coordinación con los demás niveles políticos y administrativos. La oportunidad de esta iniciativa quedaba justificada por la implantación y consolidación del Estado de las Autonomías, que implicó la posibilidad y necesidad de implementar políticas de ordenación y desarrollo regional específicas, que solventarían o minimizaran los problemas concretos y propios de la escala regional, enfocando las iniciativas desde los intereses de la propia Comunidad Autónoma. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en Torremolinos en 1983 por la Conferencia de Ministros europeos responsables en esta materia, señalaba el nivel regional como un marco muy adecuado para la ordenación territorial. Desde un primer momento se han hecho propios en Andalucía los valores establecidos por la asunción de este documento lo que significó la adopción de una serie de principios generales de indudable trascendencia posterior.

Ha sido necesario unificar la gestión territorial y el desarrollo urbano que hasta fecha recientes, han seguido caminos diferentes. Este esfuerzo, entendido como un proceso de intervención sobre el territorio, ha requerido ineludiblemente la incorporación de nuevos instrumentos y figuras de planificación como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, de cuya implantación ha surgido un nuevo marco de intervención en el territorio. El marco normativo e instrumental hasta fechas recientes ha presentado importantes deficiencias cuya resolución ha resultado indispensable para la actuación ordenada de las administraciones públicas en el territorio. La formación de las aglomeraciones urbanas y los espacios turísticos litorales ha sido consecuencia de complejos procesos de ocupación del territorio, caracterizados por la superposición de múltiples actuaciones privadas, que han llevado a remolque a las actuaciones públicas. La suma de la planificación urbanística local y las políticas en infraestructuras de la Administración Estatal han configurado unos modelos territoriales carentes de una estrategia global o común de escala supralocal o supramunicipal. Estrategia territorial global que otorgasen al conjunto una mayor eficacia en su funcionamiento interno, identificase las potencialidades que se han derivado del proceso de desarrollo urbano y determinase los crecimientos e implantaciones de acuerdo a un estructura racional de respecto a las condiciones del medio ambiente como soporte físico de dichas instalaciones. La ausencia de esta estrategia territorial global ha derivado en un claro incumplimiento de las demandas comunitarias en este sentido y a las que se habían acogido los distintos gobiernos nacionales para poder recibir los fondos económicos comunitarios.

Ante las situaciones que se venían presentando desde la perspectiva territorial, con la necesidad cada vez más preteroria de acometer la coordinación de los planeamientos urbanísticos, sobre todo, en los ámbitos de creci-

miento más dinámico, como es el caso de las aglomeraciones urbanas y el litoral y, para apoyar las actuaciones en materia de Ordenación del Territorio del Gobierno Autonómico, se dotó a la Comunidad de una normativa en esta materia con la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA numero 8, de 22 de enero de 1994). Con anterioridad a la fecha de promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, durante los diez primeros años de autogobierno, la política territorial, además de planificar y construir las infraestructuras y equipamientos que mejor podían contribuir a la cohesión y articulación de la región como ente unitario, elaboró una serie de instrumentos de planificación dirigidos a la ordenación de los ámbitos o materias de mayor problemática o incidencia territorial en la región andaluza que tuvieron un alcance limitado y presentaban una clara debilidad jurídica. Entre ellos podemos destacar los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las ocho provincias andaluzas, las Directrices del Litoral andaluz, las Bases para la Ordenación del Territorio y, para la coordinación de las políticas urbanísticas municipales, las Bases y Directrices de la Bahía de Cádiz y del área metropolitana de Sevilla y los Avances de Ordenación del Litoral.

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, como la mayor parte de las leyes autonómicas promulgadas hasta esa fecha, se ha caracterizado por ser una “ley de instrumentos”; con ella se regula la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, entendiéndose que su función es la coordinación de las políticas que inciden en la ordenación física del territorio, por lo que su ejercicio se efectúa, principalmente, mediante la técnica de la planificación. La Ley regula un plan para la escala regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y otros para los ámbitos supramunicipales: los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Abiertos y flexibles pero de alcance suficiente como para constituirse en marcos de referencia obligada para la actuación pública con incidencia territorial en estos ámbitos.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional han sido entendidos como un conjunto de mecanismos y reglas de juego, que determinan la localización de los principales elementos para la organización y estructura del territorio y los criterios y medidas para la localización y compatibilización de los usos del suelo, constituyendo un marco de referencia vinculante para otras planificaciones, especialmente para el planeamiento urbanístico; será por tanto mediante éste, una vez adaptado a la planificación territorial, cuando el Plan de Ordenación del Territorio adquiera su verdadera dimensión de plan ejecutable. Estos documentos han venido abordando el análisis territorial de los municipios incluidos en cada ámbito desde una perspectiva amplia que incluyera, expresado sintéticamente: por una parte, el esquema territorial de las infraestructuras básicas, distribución de los equipamientos

y servicios de carácter supramunicipal, con el objetivo de mejorar la articulación territorial y garantizar la accesibilidad y funcionalidad del territorio acorde con el nivel de actividad e intensidad de las relaciones existentes entre los asentamientos que integran cada ámbito; y, por otra, la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hubieran de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas. Con ello se pretende preservar los espacios con valores medioambientales, paisajísticos e histórico culturales, garantizando el aprovechamiento de las potencialidades productivas del territorio.

En este punto se produce el desencuentro: las administraciones locales siempre han entendido que la ocupación y la gestión del territorio se hace a través de sus Planes de Ordenación Urbanística. Se considera que son de aplicación directa los criterios emanados desde los ayuntamientos (criterios elaborados junto con otras partes implicadas directamente, como las empresas, agentes económicos y habitantes de la zona). Las estrategias adoptadas desde otros niveles no tienen validez si no son aplicadas o vigiladas en su aplicación por las autoridades a nivel local y el Gobierno Autónomo puede orientar la coordinación de iniciativas locales, proporcionando el marco jurídico e institucional necesario para facilitar las medidas locales.

De cualquier manera, consideramos que el encuentro entre los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y los Planes de Ordenación Urbanística no se ha producido todavía. Los primeros han venido siendo rechazados por las administraciones locales buscándose su no aplicación. La instrumentalización política del territorio una vez más ha estado en el núcleo de la cuestión.

Tomando como referente la experiencia andaluza, pueden señalarse brevemente otros aspectos que tienen su origen en la normativa que regula el contenido, alcance y procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio, y que inciden en la dificultad para su aprobación. La ausencia de instrumentos para el necesario consenso interadministrativo, la propia concepción de estos Planes en los textos legales, entendidos más como instrumentos de control de la acción urbanística que como planes para el desarrollo de los ámbitos a los que se refieren, y la dificultad para la ejecución de algunas propuestas de interés regional, que deben ser desarrolladas mediante instrumentos urbanísticos municipales, son algunos de los aspectos que requieren profundizar en el marco cooperativo actual y completar el marco jurídico vigente.

De todo ello se desprende que en la actualidad existe un abismo en el tema de la cooperación interadministrativa. La elaboración y aprobación de

los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, compete a la Comunidad Autónoma mediante un procedimiento de elaboración complejo y lento, semejante al del planeamiento urbanístico en cuanto al sistema de participación pública e institucional; además, dado que para este tipo de planes, al ámbito físico de planificación no corresponde una entidad político-administrativa que pudiera servir de interlocutor único de los intereses supramunicipales, el debate y la concertación hay que efectuarlo con todas y cada una de las administraciones presentes en el ámbito. Los mecanismos de cooperación resultan imprescindibles para armonizar los diferentes intereses afectados, aunque esta es una cuestión no resuelta en el marco legislativo vigente, para la que se requiere una madurez política de insuficiente desarrollo en nuestro país. La conexión entre administraciones locales y administración autonómica se ven cortadas en numerosas ocasiones. El Plan de Ordenación del Territorio vincula al planeamiento urbanístico, esta vinculación no es efectiva hasta la aprobación del plan territorial; en consecuencia, se producen sucesivas modificaciones del planeamiento durante la redacción del plan territorial que obligan a adaptar permanentemente las propuestas en elaboración. Así mismo, la necesaria concertación para el posterior desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio mediante el planeamiento urbanístico, obliga a consensuar las propuestas, lo que dificulta, retrasa e incluso paraliza el propio proceso de redacción, ya que las administraciones locales pueden plantear intereses, aunque legítimos, contrapuestos.

Toda esta situación, en muchas ocasiones, deriva en que los Planes de Ordenación del Territorio sean vistos por las de las administraciones locales como instrumentos de control de la administración autonómica, coercitivos respecto a determinadas facultades propias del planeamiento urbanístico y no como instrumentos para el desarrollo territorial. Esto es así, entre otras causas porque aunque los planes territoriales establecen unas actuaciones positivas mediante inversiones públicas (propuestas de infraestructuras o equipamientos de carácter supramunicipal, cuya responsabilidad recae en las administraciones autonómica y central), secuencian estas inversiones de acuerdo a un orden de prioridades, pero no garantizan en qué plazo se ejecutaran las mismas. Paralelamente, los planes territoriales implantan una serie de determinaciones de carácter preventivo, como son las regulaciones de usos para estas actuaciones, que requieren la mayor parte de las veces, de un desarrollo posterior mediante otras planificaciones de mayor detalle, principalmente mediante el planeamiento urbanístico. Sin embargo, al no existir instrumentos para la ejecución directa de posibles propuestas estratégicas que pudieran implicar cambios en cuanto a la clasificación del suelo, obliga a que el Plan se limite a establecer dichas propuestas como delimitación de zonas vinculadas a un determinado uso y con carácter directivo. En consecuencia, algunos ele-

mentos clave en el modelo de ordenación supramunicipal, cuya ejecución es indispensable para el logro de los objetivos previstos, ya se trate de un área productiva de interés supramunicipal, un centro de transportes, una zona de ocio o una zona de servicios a la actividad turística, por citar algunos posibles ejemplos de los Planes en redacción, precisan para la intervención de la administración autonómica, la adaptación previa del planeamiento urbanístico municipal; esta adaptación ralentiza la posible ejecución de las actuaciones y plantea conflictos o tensiones con los municipios que se ven requeridos a modificar o revisar su planeamiento para la adopción de determinaciones que se justifican desde la perspectiva supramunicipal, pero que no siempre constituyen una prioridad municipal.

Durante el desarrollo de las distintas propuestas de redacción de planes territoriales se observa la necesidad de buscar una mayor interacción entre la planificación urbanística y la territorial y/o la ambiental. Es necesario establecer de modo legislativo instrumentos para el desarrollo directo de los Planes de Ordenación del Territorio en las cuestiones de interés regional. Las leyes territoriales y las urbanísticas deben adecuarse para dar viabilidad a las propuestas de los planes territoriales y garantizar el cumplimiento del interés general. Se deben buscar las fórmulas que permitan mejorar los procedimientos y acelerar los procesos de planificación y de gestión de los Planes de Ordenación del Territorio. Ahora bien aunque los planes territoriales sean un instrumento potestativo de las administraciones autonómicas, y los planes urbanísticos de las administraciones locales, la ordenación del territorio no puede ser el resultado de la yuxtaposición de los planeamientos municipales. En las áreas donde los procesos de urbanización son muy dinámicos, como es el caso de las periferias metropolitanas y de los ámbitos litorales de incidencia turística, la ordenación, o mejor dicho, el desorden resultante de la suma de los planeamientos municipales, esta teniendo efectos desastrosos, e incluso irreversibles. La regulación de la ordenación del territorio debe establecer fórmulas más ágiles para la planificación e intervención en el territorio y, establecer los instrumentos que, con las debidas garantías, permitan la ejecución de los Planes, no sólo mediante el planeamiento urbanístico, sino mediante actuaciones de desarrollo del Plan en las operaciones que desde el interés general y siempre en el marco de la planificación, se entiendan imprescindibles para la consecución de los preceptos de la sostenibilidad ambiental y de una ordenación del territorio adecuada a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En definitiva, la estrategia para la gestión integrada del territorio propuesta por la UE tendrá éxito si es asumida a nivel local, a través de actuación armoniosa entre las distintas esferas administrativas. También, en muchos casos, se requiere la cooperación intermunicipal. Por ejemplo, sería más lógico que los municipios que comparten litoral coordinen sus actividades en lugar

de adoptar medidas locales que a veces entran en claro conflicto con sus vecinos más inmediatos. Es fácil comprobar que una misma zona geográfica, con unas propiedades comunes que la caracterizan, puede ser objeto de distintas formas de actuar respecto a su tratamiento territorial con dependencia sólo y exclusivamente de los límites administrativos municipales. Encontramos medidas inconexas y postulados urbanísticos distintos, sin coordinación, emanados de los planes urbanísticos. Por ejemplo, muchas veces los ayuntamientos se acusan unos a otros de contaminar la calidad de sus aguas costeras y sus playas por el mal funcionamiento de sus propias plantas de depuración de aguas residuales. Otro ejemplo, sería el distinto tratamiento dado al litoral desde el punto de vista urbanístico por uno y otro municipio. Y así podríamos destacar muchos más casos.

#### **4. EL PAPEL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EL ESCENARIO TERRITORIAL**

¿En qué ha consistido el planeamiento urbanístico durante muchos años, y principalmente durante la última década? En una operación extensa y ambigua, inmersa en una mezcla de instituciones y de ideologías, una forma de enmascarar la problemática urbana y territorial en su conjunto y que obliga a las administraciones públicas a tomar a su cargo las emergencias de una praxis que está extendiendo el proceso urbano a todo el territorio. Todo este devenir ha desembocado en una compleja situación territorial. La dinámica urbanística ha generado cambios radicales en lo que se refiere a los contenidos del territorio. Cuando parece que en muchos sentidos se postula conjugar economía, medio ambiente y sociedad bajo la perspectiva de la sostenibilidad, sobre el terreno el modelo surgido es bien distinto.

El suelo se ha convertido en el valor central del consumo, así su precio ha ido aumentando progresiva y vertiginosamente durante este periodo. Ello ha determinado que las políticas urbanísticas en los municipios se hayan centrado en prever crecimientos apoyados en la especulación del suelo y en la lucha por el espacio, con un solo y casi exclusivo argumento: liberar suelo para el mercado inmobiliario. Esta circunstancia ha determinado que se venga produciendo una especialización económica y temática del paisaje.

Por un lado, los crecimientos previstos, considerados excesivos en muchos sentidos, conllevan a un crecimiento insostenible ambientalmente, e incluso económicamente. En la mayoría de los casos se trata de planteamientos especulativos, lejos de los dictados de una demanda real o posible, en horizontes demasiado lejanos de 12 o 15 años, que proponen duplicar y hasta triplicar el suelo edificable, el número de viviendas y el volumen de población de los municipios, pero sin considerar las infraestructuras y los servicios que serían

necesarios. El desarrollo de este modelo supone la extensión del proceso urbano a todos los espacios, con postulados aberrantes como el de urbanizar espacios de alto valor ecológico con el argumento publicitario o comercial de considerar las viviendas que se construyan como “viviendas medioambientales” (GALACHO, 2002).

El planeamiento urbanístico de los años noventa, no ha aprendido de los errores del pasado, o esta no ha sido su intención. Por ello no ha jugado su papel en orden a articular y ordenar el nefasto modelo de expansión urbana heredado, desequilibrado en lo territorial e injusto en lo social. Su función se ha centrado más en canalizar las inversiones de la iniciativa privada en el territorio municipal que en la resolución de la problemática territorial y ambiental generada en estos mismos ámbitos (GALACHO, 2005).

Una causa de la negativa gestión del territorio llevada a cabo en este marco ha sido que el planeamiento urbanístico en los municipios haya tendido a confundir endémicamente que el espacio que debía ser objeto del urbanismo era el espacio urbano, pero convirtiendo el término en un amplio cajón de sastre donde cabía arrojar todos las actuaciones y procedimientos que son tratados por un heterogéneo conjunto de organismos e instituciones totalmente inconexas que debaten continuamente la atribución de sus competencias (aún más cuando son de ideologías distintas). En esta práctica diaria se ha permitido usar el término urbanismo como el instrumento capaz de resolver los problemas más inmediatos de los ciudadanos. Esta consideración parte de una mala y simple interpretación que los políticos ha venido realizando a lo largo de todos estos años de uno de los principios de la Carta de Atenas, aquel que establece que una de las claves del urbanismo se contiene en las cuatro funciones de habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres) y circular. Esta mala interpretación ha llevado a reducir las necesidades de los ciudadanos a esas cuatro funciones sin darse cuenta que éstas fueron concebidas para cubrir un amplísimo espectro y no ser consideradas en sentido estricto. Todo ello ha dado lugar a un espacio en el que se reducen las necesidades de sus ciudadanos a esas funciones sin embargo con embotellamientos de tráfico, insalubridad por altos niveles de ruidos y contaminación, dificultades de aparcamiento, ausencia de zonas verdes y espacios libres, etc.

Esta situación se puede observar en los criterios y objetivos que supuestamente rigen el planeamiento municipal. Se entiende que el territorio, constituido como soporte de las actividades humanas, debe ser objeto de una utilización racional y de una gestión responsable de sus recursos para que la mejora de la calidad de vida sea un bien común a todos. Sin embargo, los desarrollos posteriores demuestran que se hace lo contrario y la aplicación sobre el territorio de dichos postulados no se hace efectiva. Sobre todo, a la hora de abordar el tema de la gestión territorial y fundamentalmente, en lo que se refiere a las

políticas y perspectivas planificadoras. Al examinar los distintos documentos de planeamiento de aplicación en los años noventa se va observando una excesiva preocupación economicista, derivada de las mismas normativas y legislaciones vigentes en el momento. Partiéndose del hecho mismo de que las leyes del suelo Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones forman parte de la política económica global de los gobiernos de esa época.

Se deduce, pues, que la definición de los criterios y objetivos reales, los que rigen verdaderamente cada instrumento de planeamiento, se configura en función de intereses, ideas y gustos muy diversificados y que, aunque parezcan estar orientados por los órdenes públicos, en este caso los Ayuntamientos, y por tanto, por el interés público, de hecho lo están por una primacía encubierta de intereses y pareceres de los grupos económicamente dominantes. Aunque la participación de grupos políticos, sindicales, asociaciones vecinales o colectivos específicos haya aumentado ante la necesidad de aclarar, definir y hacer pública la intención de un Plan como conjunción de intereses colectivos y privados, esta participación sigue siendo ignorada y vetada cuando no coincide con la ideología dominante. Las alegaciones presentadas por estos colectivos raramente son consideradas o aceptadas; y en medida alguna llegan a cambiar o modificar las propuestas de los planes urbanísticos.

Otra referencia concreta de la instrumentalización política del territorio en el planeamiento urbanístico, la encontramos en las enormes vicisitudes de los procesos de formulación de planeamiento de los municipios donde el proceso urbano es más dinámico. Este ha sido el caso de los municipios de la Costa del Sol. Municipios en los que han fracasado numerosas propuestas de planificación y ordenación territorial, numerosos documentos han quedado inéditos tras años de trabajo y numerosos esfuerzos por ordenar han quedado olvidados. Los procesos de formulación de planeamiento en ellos han durado más de una decena de años mientras que el proceso urbano ha seguido su cauce.

He aquí unos ejemplos, el municipio de Fuengirola no llegó a disponer de un documento de planeamiento acorde con sus circunstancias espaciales hasta el PGOU de 1998. Los anteriores documentos adolecían de defectos conceptuales y estructurales que los invalidaban. El municipio de Mijas inició la redacción de su primer documento de planeamiento en 1976 que tardó 12 años en aprobarse definitivamente, en 1988. El caso de Marbella es desgraciadamente de sobra conocido, su primer PGOU de 1968 estuvo vigente hasta 1986, aunque éste no llegó a aprobarse definitiva y completamente por una serie de avatares políticos. Por tanto, si consideramos como legal el documento de 1986, el municipio tardó 18 años en disponer de un documento efectivo de planeamiento, pero como se sabe, las vicisitudes no quedaron ahí. El munici-

pio de Benahavís ha contado con un solo documento de planeamiento durante 20 años de desarrollo urbanístico. El municipio de Estepona había venido incumpliendo los plazos de adaptación del planeamiento sistemáticamente, primero a la Ley del Suelo de 1975 y posteriormente a la de 1990, manejándose con un documento de planeamiento de fecha de 1968 (redactado conforme a la Ley del Suelo 1956) hasta 1994. Finalmente, el municipio de Manilva dispuso de PGOU aprobado definitivamente en 1994, 20 años después de su primer intento de redacción de planeamiento. Por otra parte, municipios contiguos a la costa como Ojén e Istán han carecido de planeamiento hasta fechas relativamente recientes (1993 y 2002, respectivamente).

La larga duración de los procesos de formulación de planeamiento que se han venido iniciando en los diferentes municipios, frecuentemente han tenido como consecuencia que el documento que se aprobó definitivamente bastante años después resultase ya desfasado en ese mismo momento, ya que la dinámica urbanística se mantenía al margen de dicho proceso. Las premisas que sirvieron de base para su redacción (factores demográficos, económicos, etc.) han evolucionado de modo independiente del funcionamiento de las administraciones. Esta situación ha marcado en numerosos casos que desde el mismo inicio del proceso normalmente se hayan incumplido los plazos establecidos por la legislación vigente para proceder a dicha revisión, iniciándose dicho proceso cuando la figura de planeamiento vigente se ha encontrado excesivamente agotada. Ante este panorama los procesos de modificación de elementos se han hecho necesarios casi inmediatamente a la aprobación definitiva del documento, por lo cual el esquema cíclico ha conllevado un desfase temporal permanente que ha cuestionado su racionalidad, desfase entre el fenómeno del crecimiento o consolidación urbanística y su determinación por los planes municipales. En la década de los años ochenta se experimentaron en los municipios litorales crecimientos impulsados por el planeamiento de los años setenta, en la década de los noventa se iban configurando y consolidando los vacíos previstos en el planeamiento de los ochenta y así sucesivamente. En Galacho (2005) hacemos un estudio detallado de este fenómeno.

Estos hechos han incidido notablemente en los modos de implantación de la expansión urbana sobre el territorio, concretamente, en como se han venido sucediendo los procesos urbanos en el tiempo requerido para la elaboración de los documentos técnicos y en el desenvolvimiento de las leyes de la oferta y demanda de suelo y vivienda durante el tiempo necesario para conseguir una tramitación pública eficiente y la dependencia de la voluntad política de alcanzar un consenso para la aprobación definitiva de los documentos de planeamiento. Se debía entender que en el mismo momento en que se acordaba iniciar el proceso de revisión del planeamiento municipal vigente se debía producir una suspensión del otorgamiento de licencias de construcción, algo

que no ocurría habitualmente o que no se hacía de modo efectivo, por lo que paralelamente se generaban movimientos especulativos de diversa índole y el proceso urbano seguía su cauce.

## 5. CONCLUSIONES

Es evidente que política y territorio se entrelazan de manera inseparable y la manipulación del espacio se convierte en la herramienta principal para modelar un territorio de acuerdo a una ideología. Así entendemos que el territorio es un instrumento político intencionalmente manipulado. Así su representación, bajo las apariencias coherentes de la figura espacial, estará siempre al servicio de una estrategia, abstracta y concreta, pensada y apetecida, es decir, proyectada, lo cual no significa obtenida. Por tanto, el territorio es a la vez ideológico (es decir, político) y funcional (pues comporta representaciones elaboradas). Lo funcional en el marco global de la sociedad actual implica el proyecto, la estrategia.

En estos planteamientos, el territorio, a la par funcional e instrumental, queda vinculado a la sociedad a través de la reproducción de la fuerza del trabajo por medio del consumo. Es decir, siguiendo a Lefebvre (1976), el territorio vendría a ser un elemento de consumo correlativo de las grandes unidades de producción, que estará esencialmente vinculado con la reproducción de las relaciones (sociales) de producción, en el sentido más amplio de la palabra: producción de las relaciones sociales y reproducción de determinadas relaciones. Con ello estaríamos refiriéndonos a la presencia permanentemente cambiante de grupos humanos sobre el territorio. En este sentido, el control del espacio, del territorio, ha estado siempre estrechamente conectado a las formas de desarrollo impuestas por los grupos económicos dominantes en manos de unas clases sociales determinadas, en cada momento de desarrollo histórico y con el soporte del poder político.

De esta manera resultará obvio que no puede hablarse del poder político si no se hace referencia al espacio sobre el que se ejerce y el grado con que se ejerce. Las diferentes tendencias políticas han utilizado el territorio de acuerdo a su ideología (como en cualquier otro ámbito de la conducta humana) y se han valido de los instrumentos de intervención territorial para imponer sus postulados ideológicos. Si de por si este hecho genera ya importantes problemas que se plasman en el territorio, aún más grave es la confluencia sobre este mismo territorio de las distintas ideologías representadas en las diferentes instituciones o administraciones, presionadas por los grupos económicos dominantes (por ejemplo, el inmobiliario). Cuando ocurre esto, entran en conflicto los intereses que deben regir a los poderes públicos y los que imponen los grupos económicos dominantes (por ejemplo, el inmobiliario). Los primeros se

suponen que deben representar a la sociedad global mientras que los segundos tienen unos objetivos particulares claramente definidos. El escalón más bajo de estas relaciones al que se puede llegar es la corrupción política.

En España se ha podido ver esto, en el curso de los últimos años de rápido crecimiento económico; como el Estado se ha ido atascando en lo inmobiliario para compensar las dificultades del circuito “producción-consumo” y lograr mantener así la inercia de la economía. Y cómo la corrupción política se ha ido extendiendo desde la escala local a la escala regional según la presión ejercida por los grupos económicos dominantes. Lo paradójico, lo risible, son las críticas a la situación actual del mismo sector inmobiliario y de los grupos políticos que amparan la operaciones especulativas de la economía y realizan una praxis que ha llevado a la crisis actual.

A la vista de lo que ha ocurrido, sobre todo en el espacio litoral, podemos entrever que los nuevos planteamientos de desarrollo se apoyan sobre las mismas estructuras de siempre, que aunque las intervenciones sobre el territorio parezcan haber abandonado los postulados de las antiguas creaciones, aunque se tenga la impresión de que el urbanismo se transforma en esnobismo, un examen detenido permite poner de manifiesto que cada experiencia nueva completa aún principios antiguos: en el marco del sistema de producción existente sigue prevaleciendo el principio de que el espacio tiene un valor predominante de mero cambio en vez de un valor de utilización.

En este marco es preciso exponer una cuestión es de sobra conocida: que el crecimiento y el desarrollo no siempre coinciden, que el crecimiento no significa automáticamente desarrollo. Por lo que se refiere al desarrollo, la experiencia y la historia nos enseñan que no existe creación de formas sociales y de relaciones sociales sin creación de un espacio apropiado. Cuando nos referimos a espacio apropiado, hacemos alusión al concepto de “calidad de vida”. Este espacio apropiado debería haberse realizado a través de la planificación territorial y urbanística, sin embargo, se puede observar cómo el desarrollo social cualitativo, al que se debe aspirar, no se está produciendo o no se consigue. El concepto “calidad de vida” empieza a cuestionarse en muchos espacios urbanos surgidos de una praxis urbanística sólo tendente a la obtención del beneficio económico inmediato a través de la masificación constructiva y la especulación. No planteamos entonces las siguientes cuestiones ¿Resultaría posible reorientar esta situación y al propio tiempo limitar de modo efectivo el crecimiento inmobiliario en las zonas saturadas? Y por otra parte, ¿el desbarajuste territorial al que se ha llegado es fruto de la ausencia de instrumentos de planificación o de una deficiente aplicación de los mismos? ¿Será posible algún día aplicar la Gestión Integrada de las Zonas Costeras?

## BIBLIOGRAFÍA

- CAMP LEVANTE DE ALMERÍA (2005): CAMP Levante de Almería. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.a5664a214f73c3df81d8899661525ea0/?vgnextoid=2137dae8c6ae8110VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=ec1db63465846110VgnVCM1000000624e50aRCRD>. (16/09/2011).
- COM (2000) 547 final: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 27.09.2000. Disponible en [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques\\_Tematicos/Estado\\_Y\\_Calidad\\_De\\_Los\\_Recursos\\_Naturales/Litoral/Documentos/doc2.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Estado_Y_Calidad_De_Los_Recursos_Naturales/Litoral/Documentos/doc2.pdf) (12/09/2011).
- COM (2007)308 final: *Comunicación de la Comisión. Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 7.6.2007. Disponible en [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques\\_Tematicos/Estado\\_Y\\_Calidad\\_De\\_Los\\_Recursos\\_Naturales/Litoral/Documentos/doc4.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Estado_Y_Calidad_De_Los_Recursos_Naturales/Litoral/Documentos/doc4.pdf) (14/09/2011).
- GALACHO, F.B. (2002): “La difusión del fenómeno urbano a los espacios rurales malagueños”, *Jábega*, 91, 44-60.
- GALACHO, F.B. (2005): “El planeamiento urbanístico municipal de la Costa del Sol. Procesos de formulación y criterios de ordenación”, *Baetica*, 27, 97-114.
- INFORME RECOMENDACIÓN 2002/413/CE (2002): *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España*. Disponible [http://www.marm.es/es/costas/publicaciones/Informe\\_GIZC\\_Spain\\_enviado\\_tcm7-30301.pdf](http://www.marm.es/es/costas/publicaciones/Informe_GIZC_Spain_enviado_tcm7-30301.pdf). (16/09/2011).
- LEFEBVRE, H. (1976): *Espacio y Política*. Ediciones Península, Barcelona.
- PAMA (2004-2010): *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- RECOMENDACIÓN 2002/413/CE (2002): *Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa* [Diario Oficial L 148 de 6.6.2002]. Disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/g24229\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/g24229_es.htm) (12/09/2011).
- TROS-DE-LLARDUYA, M. (2008): “El reto de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) en la Unión Europea”, *Boletín de la A.G.E.*, 47, 2008, 143-56.