

# **REFLEXIONES ACERCA DEL MODELO TERRITORIAL DESARROLLADO POR EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE LOS AÑOS NOVENTA DEL SIGLO XX EN LA COSTA DEL SOL**

FEDERICO BENJAMÍN GALACHO JIMENEZ

## **RESUMEN**

Hemos analizado los Planes Urbanísticos redactados y aprobados en las décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado. Entendemos que a través de estos documentos es posible observar la tendencia planificadora que ha dado lugar al modelo territorial actual en la Costa del Sol Occidental. Y al mismo tiempo, son los cimientos sobre los que se ha basado la dinámica urbanística de la primera década del siglo XXI y que ha mostrado sus flaquezas con la crisis económica actual.

## **ABSTRACT**

We have analyzed the written up City-planning Plans and approved in the decades of 90 years 80 and the last century. We believe that through these documents, it is possible to observe the planning tendency that present territorial model in the Costa del Sol. And at the same time, they are the foundations on which it is based urban dynamics of the first decade of the XXI has been based and that has shown its weaknesses with the present economic crisis.

**PALABRAS CLAVE:** Planeamiento, Urbanismo, Territorio, Usos de suelo, Desarrollo Territorial

**KEY WORDS:** Town Planning, Urbanism, Territory, Land Use, Spatial Development

## **1. INTRODUCCIÓN**

Como punto de partida, observamos como los planteamientos conceptuales dentro del urbanismo de la época que se analiza han venido evolucionando desde un abandono de las teorías globalizadoras y jerarquizantes a una preocupación por el urbanismo inmediato, aquel que atiende a la realidad cotidiana mediante la atención a las unidades menores urbanas y a la resolución inmediata de los problemas sin esperar a una solución total, adquiriendo especial significado la recuperación del diseño urbano pero también un soslayo

de la planificación territorial y el medio ambiente. Si bien se denota un interés por el aprovechamiento de los recursos existentes y una correcta utilización de las áreas naturales, esto comúnmente se menciona pero no se concreta en acciones y por tanto no se lleva a cabo. Primordialmente prevalece la ordenación del espacio ya edificado y el susceptible de serlo en un periodo de tiempo relativamente corto y se mantiene el abandono del espacio no urbano. Puede deducirse, en consecuencia, que el protagonismo está en la intervención en el espacio urbano, instrumentándose su oportuna construcción diaria, haciéndose, por consiguiente, un tratamiento más secundario de los espacios urbanizables y no digamos del suelo no urbanizable que es ignorado completamente. Este hecho queda reflejado en el tratamiento de los diferentes suelos, en los planes analizados destacando la preocupación por la forma urbana y, en consecuencia, la importancia mencionada del diseño urbano. Como contrapartida ningún planeamiento es valiente a la hora de hacer propuestas en el suelo no urbanizable ya que parece considerarse que con ello se comprometerían las reservas de suelo futuras y se sustraerían del proceso urbano terrenos que pueden ser necesarios en el futuro.

En la realidad reciente inherente al proceso de ocupación territorial de los municipios de la Costa del Sol, dentro de un escenario económico cada vez más abierto, se han visto como patentes los esfuerzos por revalorizar el suelo urbano como factor determinante de la organización de las actividades productivas, confinándose a la clasificación del suelo no urbanizable la valoración del espacio que se considera “no ciudad”.

Estos planteamientos se han mostrado poco adecuados cuando se quieren abordar estrategias de planificación y reequilibrio territorial. Siguiendo a Benabent (1991), en términos generales, cuando se ha logrado un cierto estadio de acumulación de actividad y la población tiende a concentrarse, se producen ineficiencias en el conjunto del sistema económico y desequilibrios territoriales; entonces, se precisa establecer estrategias de reorganización espacial (fundamentalmente a través de los planes de ordenación del territorio), pero estas no deben descansar en propuestas de modificación del modelo territorial de distribución del espacio urbano solamente, sino también, y es nuestra opinión, en la planificación del espacio no urbano.

El conjunto espacial de la Costa del Sol se configura como un territorio que no sólo concentra una importante cantidad de población sino que presenta relaciones de funcionamiento internúcleos, propios de un espacio metropolitano, donde la división administrativa municipal se difumina y el territorio en las periferias de los espacios urbanos se convierte en un rompecabezas de piezas inconexas, por la que discurren complejos ejes viarios y cohabitan usos degradantes o altamente incompatibles con el medio donde se localizan. En esta contexto espacial, el planeamiento municipal no logra relacionar la

calidad residencial con el entorno medioambiental, ni proporcionar una oferta de ocio con referencia en el medio natural, ni producir, salvo excepciones, espacios productivos de calidad; pero mientras, en el espacio que se considera como “no ciudad”, se instalan usos industriales sin control, viviendas y urbanización dispersas y aisladas, canteras, parcelaciones ilegales, incendios forestales, se trazan infraestructuras sin el mínimo respeto del medio por el que discurren, etc. etc.

Siguiendo a Aydalot (1985) y a Secchi (1974) podemos afirmar que la existencia de todas las dimensiones urbanas es también, sin duda, la prueba de la incapacidad del planeamiento por cimentar la política urbana sobre bases teóricas estables; de manera que a falta de saber definir iniciativas que tiendan al reequilibrio territorial, se postula la dispersión urbana y la distribución no uniforme del desarrollo económico desde el punto de vista espacial.

Unas de las causas de esta situación son las condiciones y consecuencias del crecimiento municipal individualizado, y también, como razón importante la inclusión de diversos factores ajenos al planeamiento municipal que condicionan en muchos casos la ordenación resultante. El ejemplo más claro e importante ha sido el de las políticas de infraestructura viaria que, desde décadas se han venido llevando a cabo por el MOPU. La continuas remodelaciones de la tradicional carretera nacional N-340 como eje de articulación del litoral han jugado un papel fundamental en la configuración morfológica y desarrollo económico del ámbito. Recientemente, la puesta en funcionamiento del trazado de la llamada Autopista de la Costa del Sol ha cambiado el entendimiento en la percepción y futuro desarrollo de la zona. Con la consolidación de este trazado y la construcción de otros nuevos (pongamos por caso el tren litoral) el territorio volverá a sufrir una reestructuración que condicionará los postulados a desarrollar por los planeamientos municipales futuros, y por consiguiente de la distribución en este territorio de los usos del suelo.

En el plano territorial encontramos la consideración de que el cumplimiento estricto de las disposiciones de las leyes del Suelo emanadas posteriormente a la Ley del Suelo de 1975, en todo lo referente a cesiones obligatorias de suelo, obligación de urbanizar, correcta disposición de las edificaciones, etc., no han sido suficientes para lograr un modelo alternativo y propuestas que requiriesen escalas y ámbitos de estudios superiores a los del planeamiento municipal. Este problema se ha tratado de abordar innumerables veces y en todas ellas los resultados son excesivamente escasos para poderlos considerar como positivos. Tal vez por ello se deba considerar como indispensable el reflejo en primera instancia, a escala adecuada y dentro ya del nivel propositivo que posibilita el Plan de Ordenación de la Costa del Sol, el establecimiento efectivo de una estructura general y orgánica de la Costa del Sol Occidental, que coordine el solapamiento de las diferentes ordenaciones correspondientes

a cada municipio y normativas sectoriales de aplicación supramunicipal. Es probablemente en esta lectura donde mejor se pueden dar solución a los conflictos territoriales actuales y en base a ellos, establecer las directrices, instrumentos y políticas de rango superior que se deben arbitrar para corregirlos.

## **2. LA CONFIGURACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN BASE A LAS LEYES DEL SUELO DE 1975 Y 1990**

Cuando se redactan los primeros documentos de planeamiento, la ocupación del territorio respondía a las pautas tradicionales ligadas a los sectores primarios, con núcleos costeros (Fuengirola, Marbella y Estepona) en los que la agricultura se extendía por los valles de los ríos. La irrupción del fenómeno turístico modificará radicalmente la distribución espacial de la población y los usos del suelo, generando un modelo territorial en el que las formas tradicionales han cedido a los empujes de nuevas formas espaciales. Se inició un proceso urbanizador que pugnaba por el suelo como soporte esencial para su implantación. La estrecha franja que se define entre el nivel del mar y la cota de los 100 metros, se constituyó en un lugar preferente de ocupación e implantación de urbanizaciones turísticas, independientes de los núcleos tradicionales y dependientes del cordón umbilical viario de la carretera nacional N-340, que discurre paralelo a la línea de costa en esta franja definida. El 95 % de esta franja litoral, desde Torremolinos hasta Manilva estaba ya urbanizado a principios de los años ochenta. Pero entonces ¿se detuvo ahí el proceso?

Como se sabe, evidentemente no, desde la carretera nacional, transformada en fechas relativamente recientes en autovía, se han producido ocupaciones hacia el interior, en distintos grados según la topografía ha sido más o menos premisa. La “planitud” de los escasos valles formados por los cursos fluviales ha propiciado su progresiva ocupación, mientras que la prominencia de la montaña litoral ha retraído su colonización por el momento. Desde el Faro de Calaburras en el término municipal de Mijas hasta el río Guadalmanza en la zona oriental del municipio de Estepona, se ha producido una importante ocupación del espacio por urbanizaciones con un ancho de banda de unos 3 kilómetros desde la línea de playa, únicamente sobrepasado en el valle del río Fuengirola con notable ocupación de diseminados y urbanización ilegal. En la zona más occidental de Marbella enormes urbanizaciones (Nueva Andalucía, 765,47 has., Guadalmina, 24 has.) iniciaron el proceso de penetración hacia el interior, seguido posteriormente en todos los municipios. Cada una de estas actuaciones urbanísticas, son producidas como islas en el territorio, con independencia y desprecio de los existente a su alrededor, se une a la carretera nacional, desarrollando una estructura en peine sin una correlación de su via-

rio común. Este criterio se detecta también en las redes de abastecimiento y saneamiento, y es el diagnóstico común al que todos los planes se han referido y han querido remediar evitando de nuevo el grado de ocupación anárquica e individualizada.

Consecuentemente, el mercado inmobiliario del suelo urbanístico a creado expectativas en todo el territorio y, principalmente, en los municipios costeros. Si bien es cierto que el planeamiento ha intentado generar en todas sus propuestas un orden más racional que va, desde la consolidación y desarrollo de sus núcleos más urbanos, hasta la creación de una malla viaria más solidaria entre urbanizaciones que den orden urbano a las distintas zonas de urbanización consolidada, éstas han quedado unas veces en una mera declaración de intenciones y otras en un excelente manifiesto de reflexiones que no se han plasmado en la realidad del territorio.

Promulgada la Ley del Suelo de 1975, correspondió a los primeros Planes Generales y Normas Subsidiarias de los municipios de la zonas el papel de ariete con el que introducir su filosofía en una práctica que, al tiempo de tener que inventar nuevos modelos para nuevas situaciones, hubo de ejercer una pedagogía disciplinar, esforzada y voluntariosa, sobre el contexto social en el que habría de desenvolverse. Estos nuevos documentos de planeamiento tuvieron que hacer frente, con distinto grado de éxito y acierto, a constatados principios de saturación de la oferta, al tipo de ocupación turística producido con la aplicación exigua y condescendiente normativa anterior, y a numerosas inercias de la situación precedente, bajo la forma de reclamaciones de derechos adquiridos, arraigada indisciplina urbanística, autoconstrucción, parcelaciones ilegales, etc., por no hablar de los incorrectos y desarticulados procesos de urbanización que operaban como definitivos cuando su situación era de trámite. La consecuencia inmediata de estos hechos lastraron, como una hipoteca perpetua, la organización y estructuración racional del territorio municipal. En la practica totalidad de los municipios que componen la franja costera del ámbito de estudio, siempre ha venido prevaleciendo la generación de plusvalías como uno de los objetivos preferentes del planeamiento, obviamente, por encima de cualquier consideración de índole territorial o ambiental.

El planeamiento en su adaptación a la Ley del Suelo de 1990 empezó a ser substancialmente diferente del que se había venido desarrollando hasta entonces, dado el conjunto de circunstancias que conformaban la sociedad en esos momentos. Los aspectos socioeconómicos, que han evolucionado notablemente durante los últimos años y que otorgan unas características especiales a la situación actual, han determinado una nueva realidad estructural. Al mismo tiempo, nuevos planteamientos conceptuales e instrumentales dentro del campo urbanístico han acompañado esta evolución y han venido a definir y justificar el nuevo planeamiento urbano.

La elaboración del planeamiento por los Ayuntamientos en las nuevas condiciones, como responsables de su aprobación inicial, y tras un plazo legal estipulado por el ordenamiento urbanístico, su aprobación provisional, debería haber servido para que éstos conociesen más a fondo las posibilidades que ofrece la planificación urbanística y, de este modo, tomasen conciencia de que el planeamiento urbanístico, además de ser el instrumento principal de la política municipal, puede ser también un instrumento para la ordenación territorio y la sostenibilidad ambiental, si son llevados a sus últimas posibilidades. En este sentido, los planes o normas que deben reflejar no sólo el modelo urbano perseguido por el municipio, han avanzado poco en el diseño del molde territorial que ha de dirigir el desarrollo de las actividades económicas y menos aún en contener el deterioro medioambiental de sus territorios.

La clasificación y tratamiento del suelo se presenta como la determinación principal en el planeamiento analizado. Considerada como fundamental dentro de la estrategia de la actuación municipal, el conjunto de decisiones que hay que tomar en el proceso de clasificación del suelo debería ser realizado dentro de un análisis en el que se hiciesen explícitas las implicaciones negativas y positivas para la comunidad. A veces se tiende a una clasificación en la que los intereses municipales no parecen estar por encima de los particulares. Sino ¿cómo se entiende que se planteen alturas, propuestas de edificabilidades, densidades de viviendas, volúmenes edificatorios en los espacios en desarrollo claramente perjudiciales para el medio ambiente urbano tanto en los aspectos estéticos como en los de calidad de vida?

En definitiva, el planeamiento municipal no ha adoptado modelos de utilización del suelo que resultasen de la ponderación cuantitativa y cualitativa de las distintas alternativas de planeamiento que pudieran formularse en el momento de su redacción. Lo que hubiera supuesto plantear, aunque fuera de forma estimativa, los posibles modelos a largo plazo, al objeto de poder comprobar la validez en el tiempo de las alternativas para evitar que las que ahora se adopten pongan en peligro el futuro.

Sin embargo, es preciso mencionar las tensiones a las que los Ayuntamientos turísticos se encuentran expuestos. Fuertes presiones ejercidas por los agentes económicos, prevaleciendo en muchas ocasiones los intereses privados sobre los públicos. No obstante, apoyados en la legislación urbanística vigente, éstos han optado por favorecer los intereses privados en muchas más ocasiones que los públicos, poniendo en el mercado suelo municipal con fines especulativos. De todos es sabido que los municipios, urbanísticamente muy dinámicos, viven en esta tensión y tienen en su haber éxitos y fracasos directamente relacionados con la actitud de sus gobiernos municipales o locales en relación con el problema urbano; asimismo, como puntilla a esta lucha, aparece el fantasma de su desastrosa situación económica. A pesar de todo, y por su carácter democrático, los

Ayuntamientos deberían haber tenido presente los intereses y pareceres no sólo de los grupos económicos de fuerte poder de coacción que intentan conseguir sus objetivos inmobiliarios, sino también, los de los grupos políticos, sindicales, colectivos vecinales, ecologistas y otros específicos. En numerosas ocasiones se argumenta desde el ámbito municipal la participación ciudadana y cuando esta tiene lugar, se la aparta e ignora con descalificaciones.

Por otra parte, las condiciones y características propias del ámbito de estudio enmarcadas en la actividad turística y la construcción, produce importantes condicionantes directos en la metodología y fundamentos que determinaran la redacción de planeamiento. Muchos planes se han dedicado a aventurar determinaciones concretas para una función tan fluctuante y tan dependientes de factores externos como es el turismo (especialmente en los momentos de crisis), con lo que han limitando sobremanera las posibilidades de definir un modelo territorial con capacidad para encauzar resueltamente la política urbanística. Ante estas situaciones el planeamiento debería de haber cambiado en sus fundamentos.

En casi todos los documentos analizados, las estrategias territoriales han sido diseñadas más por la necesidad de adaptarse a las exigencias de concreción impuestas más por las condiciones de la realidad que por un verdadero diseño de desarrollo equilibrado en lo territorial y en lo ambiental. Se ha caído en círculo vicioso en el que el cúmulo reiterativo de despropósitos ha generado acuciantes y apremiantes problemas urbanos que las nuevas revisiones han debido de dar solución; y así una y otra vez. De este modo, se ha tenido que evolucionar desde las recomendaciones hacia las decisiones y establecer como una de las estrategias principales el distinguir lo más posible entre las decisiones acerca de las necesidades inmediatas y hacer las recomendaciones para plazos más largos, que por ser a tan largo plazo nunca se han cumplido. Con ello no se quiere decir que sólo se tomen en cuenta las necesidades a corto plazo de modo exclusivo, sino que para el largo plazo los documentos de planeamiento han tenido una visión más modesta, pero sin embargo no se establecían mecanismos de control para la gestión y evolución futura de los planteamientos territoriales.

Esta situación es un problema inherente a los municipios cuya base económica fundamental es la construcción determinada por el turismo; problema que aún hoy día sigue totalmente vigente y que nace de una contradicción existente en el espíritu de la propia legislación urbanística de 1975, acrecentado con la Ley del Suelo de 1990 (Texto Refundido de 1992): el modelo de planificación urbana de ámbito local en que dicha legislación se traduce destina una confianza excesiva en la capacidad prospectiva de los acontecimientos urbanos y, sobre todo, en la capacidad pública para el control y regulación exhaustiva de los mismos. Una cierta visión, en suma, del comportamiento del suelo como un producto industrial, lo cual presupone una definición precisa de los perfiles de la oferta y la demanda, en función de los cuales se determina, espacial y temporal-

mente, la programación del suelo, con toda la carga coercitiva que la legislación imprime a estas decisiones.

De todos es sabido que urbanismo y economía están estrechamente interrelacionados, de manera que las decisiones de política urbanística actúan como motor de la economía y a la inversa, es decir, exigencias económicas que han de ser traducidas en medidas de planificación territorial. Pero en ambos casos se precisa la existencia de un modelo económico determinado, tanto más definido cuanto más sólidos sean los recursos en los que se fundamenta. Los municipios incluidos en el ámbito costero de este estudio, los más dinámicos, ofrecen un buen muestrario de recursos pero la práctica totalidad de ellos están orientados hacia la actividad económica derivada del turismo y la construcción. Y del turismo sabemos que si considerado globalmente es una “industria” en permanente crecimiento, opera sobre el territorio de una manera espasmódica, no sostenida. Y si la construcción depende directamente del turismo, pues también muestra su dependencia de las fluctuaciones de la economía mundial que desbordan el ámbito local de las decisiones del planeamiento urbanístico.

En todos los documentos de planeamiento se había venido abordando el análisis del turismo desde su concepción como verdadera industria municipal, desde su plena autonomía como sector productivo desvinculado del sector inmobiliario (algo totalmente falso), lo cual ha conllevado a abordar la “producción” de suelo turístico como un producto industrial. Esto ha llevado a que éste nunca pudiera tener el rigor programático necesario. En concreto, se podía saber las tendencias de la demanda turística, su cualificación o su mercado, pero ya era más difícil suponer exactamente cuando y el cómo los suelos previstos para su desarrollo iban a entrar en producción. No obstante, el planeamiento municipal de estos municipios ha optado por una hiperinflación de suelo urbanizable que cubriera las expectativas de sobra, antes que adecuar la recalificación a la realidad, por lo que se han visto obligados de forma habitual a reconsiderar el sobredimensionamiento de este tipo de suelo ante la imposibilidad de desarrollarlo. Estas formas de actuar se ha vuelto contra los propios ayuntamientos que se han visto lastrados a la hora de conseguir una utilización eficiente del territorio municipal. La hiperclasificación de suelo urbanizable que en numerosas ocasiones pasaba años sin tramitar ha impedido una reclasificación selectiva de la oferta turística que estabilizase el sector, sobre todo en un marco de crecimiento residencial turístico sin una orientación previa que respondiera a unas estrategias de política urbanística. Debería haber sido en la cualificación y no en la cuantificación de la oferta en dónde debería de haberse fundamentado la economía municipal.



### **3. DOS FACTORES PARA EL ANÁLISIS DEL MODELO TERRITORIAL: LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL TERRITORIO**

Para la realización de este análisis territorial se ha partido obligadamente de la absoluta heterogeneidad territorial, peculiaridad inherente a la morfogénesis de este espacio. Aquí el suelo se constituye en un bien, cuya principal propiedad estriba en las diferencias entre las distintas localizaciones, que hacen que una urbanización turística sea siempre diferente a otra, irrepetible. Esa es la razón de la gran disparidad, que no arbitrariedad, como más adelante se analiza, que se observa y admite diferencias, incongruencias y disfuncionalidades sorprendentes en términos comparativos o conjuntos.

La dispersión en el espacio es un aspecto fundamental del problema que se trata, y a ella se dedicará parte del análisis posterior, especialmente al tratar la estructura general u orgánica del territorio. Para facilitar el discurso, y a pesar de las dificultades que ha implicado la homogeneización de la información, se ha elaborado una cartografía de conjunto compuesta de trece mapas. La lectura de la información proporcionada por los mapas que la componen es sumamente elocuente, pues indica la fisonomía de un ámbito que ha evolucionado vertiginosamente durante los últimos años.

Puesto que entendemos que la extensión espacial del proceso urbano requiere de unos procesos de producción a través de los cuales se transforma el suelo rústico en espacio construido hemos acometido el análisis de la **Clasificación de Suelo**. El suelo destinado al crecimiento urbano deja de ser un elemento productivo para convertirse en mero soporte de actividades; como tal soporte con la clasificación de suelo se puede observar la configuración espacial (cómo se localizan los sectores de planeamiento, los modos en que están estructurados, superficie, relación con las infraestructuras..., y por otro, las condiciones urbanísticas (elementos diferenciadores de la potestad legal como calificación, densidades de ocupación, programación, número de viviendas máximo, edificabilidad...). En los cuadros siguientes se muestran las tipologías de suelos en los municipios del área de estudio.

**CUADRO Nº 1**  
**CLASIFICACIÓN DE SUELO (SUPERFICIE HAS).**  
**DATOS DE LOS PLANEAMIENTOS VIGENTES EN 1995**

MUNICIPIOS	S.U.	S.U.P./ S.A.U.	S.U.N.P.	S.N.U.	TOTAL
Benahavís	521,31	2841,04	596,64	10581,01	14540,00
Casares	52,29	601,08	0,00	15566,63	16220,00
Estepona	1226,91	1340,75	652,98	10519,36	13740,00
Fuengirola	587,52	159,77	229,96	42,75	1020,00
Istán	8,28	0,00	0,00	9921,72	9930,00
Manilva	495,00	692,75	1093,24	1229,01	3510,00
Marbella	3398,83	1866,29	1056,50	5308,38	11630,00
Mijas	1342,89	3323,76	5050,75	5162,60	14880,00
Ojén	43,34	324,49	0,00	8222,17	8590,00
<b>TOTAL</b>	<b>7676,36</b>	<b>11149,93</b>	<b>8680,06</b>	<b>66553,63</b>	<b>94060,00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Planeamiento municipal.

**CUADRO Nº 2**  
**CLASIFICACIÓN DE SUELO. (PORCENTAJES RESPECTO AL**  
**TOTAL MUNICIPAL)**

MUNICIPIOS	S.U.	S.U.P./ S.A.U.	S.U.N.P.	S.N.U.	TOTAL
Benahavís	3,59	19,54	4,10	72,77	100,00
Casares	0,32	3,71	0,00	95,97	100,00
Estepona	8,93	9,76	4,75	76,56	100,00
Fuengirola	57,60	15,66	22,55	4,19	100,00
Istán	0,08	0,00	0,00	99,92	100,00
Manilva	14,10	19,74	31,15	35,01	100,00
Marbella	29,22	16,05	9,08	45,64	100,00
Mijas	9,02	22,34	33,94	34,69	100,00
Ojén	0,50	3,78	0,00	95,72	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>8,16</b>	<b>11,85</b>	<b>9,23</b>	<b>70,76</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Planeamiento municipal.

**CUADRO N° 3**  
**CLASIFICACIÓN DE SUELO. (PORCENTAJES RESPECTO AL**  
**TOTAL ÁREA)**

MUNICIPIOS	S.U.	S.U.P./ S.A.U.	S.U.N.P.	S.N.U.
Benahavís	6,79	25,48	6,87	15,89
Casares	0,68	5,39	0,00	23,43
Estepona	15,98	12,02	7,52	15,65
Fuengirola	7,65	1,43	2,65	0,07
Istán	0,11	0,00	0,00	15,02
Manilva	6,45	6,21	12,59	1,87
Marbella	44,28	16,74	12,17	8,04
Mijas	17,49	29,81	58,19	7,73
Ojén	0,56	2,91	0,00	12,30
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Planeamiento municipal.

Con los datos de los cuadros anteriores derivados de la Clasificación de Suelo podemos observar la dimensión del proceso urbano sobre el territorio. Como se sabe, el poblamiento de la Costa del Sol se ha caracterizado por la implantación de urbanizaciones turísticas que pasan a transformarse en suelo urbano. Los sectores de planeamiento definidos por la calificación de suelo se han venido localizando, atendiendo a los cambios de uso de suelo a lo largo de este siglo, en las zonas más atractivas y de mayor posibilidad de edificación para las implantaciones urbanísticas residenciales-turísticas. Estas han sido las áreas posteriores a la playa y los núcleos de población más cercanos a la primera línea de playa. Una vez saturada la primera franja de playa, la mirada se dirige hacia los núcleos más alejados de la línea de costa pero directamente relacionada con ella: Casares, Istán, Ojén y Benahavís, que pasan a ser la alternativa de la dinámica urbanística, por sus propias características físicas y por su disponibilidad de suelo.

A través de la clasificación del suelo se ha configurado un modelo de crecimiento en rosario de urbanizaciones residenciales turísticas, conjuntos de calidades diversas, construidas preferentemente con viviendas unifamiliares aisladas en una primera etapa, intensificadas con construcciones de unifamiliares adosadas y plurifamiliares posteriormente. En principio cada una de ellas nace concebida desde su propio funcionamiento autónomo, dependiendo de uno o a lo sumo dos enlaces con la CN-340 sin conexiones entre urbanizaciones contiguas.

No obstante, no podemos caer en la creencia de que la distribución de las urbanizaciones y los tipos edificatorios en el espacio se hace aleatoriamente. Esta responde a una lógica clara, a la valoración del espacio por los agentes inmobiliarios en función de sus necesidades e intereses. Como resultado de múltiples valoraciones parciales de los distintos agentes se produce una valoración “social” del conjunto del espacio clasificado para la urbanización en términos sociales y económicos, que determina, en términos de competencia, cuales son los usos y personas que pueden acceder (porque pueden pagar lo suficiente) a cada punto del espacio. El resultado final no es pues sino la llamada división económica y social del espacio.

Dentro de la gran dispersión que se observa en el territorio se pueden encontrar sin embargo, algunas constantes claras. El espacio objeto de ocupación ha comprendido una franja muy limitada de la costa. Se ha formado una franja urbanizada, continua y dispersa a la vez, que ocupa preferentemente la cota por debajo de los 100 metros con algunas grandes urbanizaciones aisladas (Torreblanca del Sol en Fuengirola con 208 has., Riviera del Sol en Mijas con 325,78 has., Río Real con 148,70 has. y Nueva Andalucía con 765,47 has. en Marbella) que alcanzan la cota de los 200 metros, y ocasionalmente, la rebasan, más como espacio urbanizado que realmente ocupado. En principio ocuparon el llano litoral y posteriormente afrontaron las dificultades topográficas de una manera diversa aunque por lo general, las edificaciones se sitúan a media ladera de las colinas, justificando las vaguadas como zonas verdes o instando, ya muy recientemente, a la puesta en valor de espacios interiores, mediante equipamientos como los campos de golf (Mijas Golf y la Cala Golf en Mijas, Los Arqueros y la Quinta en Benahavís, Estepona Golf en Estepona, Las Brisas y Aloha en Marbella). A partir de los 200 metros se pasa de las calcarenitas pliocenas y terrenos cuaternarios a materiales calizos (fundamentalmente mármoleos) o a peridotitas de tales pendientes que sirven de limitación natural a la urbanización, admitiendo solamente algunas edificaciones aisladas. Una excepción lo constituye el municipio de Mijas, donde hasta 400 metros, la presencia de filitas y pizarras permite la presencia de la edificación y pequeñas urbanizaciones. No obstante, en este municipio se ha preferido el valle del río Fuengirola para el desarrollo urbanístico en donde se han implantado los campos de golf mencionados y grandes urbanizaciones como la de Mijas Golf.

De este modo, la Costa del Sol Occidental a partir de dos importantes focos urbanos: Torremolinos-Benámadena, Fuengirola-Litoral de Mijas y el conjunto, Marbella-Nueva Andalucía-San Pedro-Estepona, forma una alineación de suelo urbano que se amplía en las zonas llanas o de más fácil edificabilidad y se estrecha formando solo piezas dispersas sobre los acantilados que tocan el mar al Oeste de Fuengirola. Este hecho impide una solución real de continuidad al generarse el proceso urbano desde dos focos: uno situado en el entorno de Fuen-

girola-Torreblanca del Sol-Las Lagunas (Mijas) en donde el suelo urbano abarca sólo en el término de Fuengirola 587,52 has. (57,60 % de la superficie municipal), y otro, situado en Marbella-Nueva Andalucía-San Pedro de Alcántara, donde el suelo urbano de Marbella se extiende a 3.398,83 has (29,22 % de la superficie municipal). De la dispersión inicial de las urbanizaciones en el espacio de Marbella se llega a un núcleo compacto de carácter urbano. Entre ambos focos la ocupación queda compartimentada por las condiciones topográficas destacando la característica ocupación de las zonas litorales de Mijas, desde punta de Calaburras (Urbanizaciones Faro de Calaburras y Chaparral) pasando por Cabopino (Calahonda) hasta el Hotel Los Monteros (junto al nuevo Hospital Comarcal, ya en las inmediaciones del núcleo urbano de Marbella).

Desde el río Guadalmina, donde se sitúa la urbanización que lleva su mismo nombre hasta el río Guadalmanza, ya en Estepona el suelo urbano se extiende por la misma franja costera adosada a la CN-340. Por último destaca la franja litoral del municipio de Manilva, espacios relativamente alejados del foco de Marbella, que responden a la dinámica y demanda generada en Gibraltar. El suelo urbano de Manilva, concentrado prácticamente en el litoral municipal como decimos, se extiende a 495 has. (14,10 % de la superficie municipal). En este litoral se han localizado urbanizaciones como El Hacho (147,3 has.), Hacienda Guadalupe (33,86 has.), Princesa Kristina (21,39 has.), los Hidalgos (38,03 has.) y Tubalitas (40,80 has.) lo que explica la elevada extensión del suelo urbano en el municipio de Manilva.

Otra particularidad de que podemos entresacar de la Clasificación de Suelo en la disposición de una segunda banda de urbanizaciones y suelos clasificados constituida por las que pendularmente cuelgan de las carreteras locales y comarcales perpendiculares a la línea de costa y que penetran hacia el interior. Estas urbanizaciones y suelos clasificados tienen un funcionamiento autónomo dependiendo casi exclusivamente de la carretera, con el apoyo secundario en primitivos caminos terrizos. Esto ocurre particularmente en el vial de cornisa de Benalmádena-Mijas, el camino de Valtocado, el de la Fuente del Algarrobo y la vía pecuaria de la Fuente de la Adelfa que posibilitan el descenso desde el piedemonte de la Sierra de Mijas hacia la costa y hacia el interior en donde la distancia con el eje viario principal marca que la urbanización tendente a la compacidad se diluya en el medio rural. Similar caso ocurre con la carretera comarcal C-339 que une la costa en Marbella con Ojén, que ha posibilitado la penetración e incluso el desarrollo de la urbanización aislada (Fuente del Espanto, el Salto, Lomas del Tennis en Marbella y el Madroñal, Camino del Higueral, la Quinta Golf y los Arqueros en Benahavís). Como también se puede observar, los municipios de Ojén, Istán, interior de Estepona y Casares no presentan importantes extensiones de suelo urbano, fundamentalmente por las condiciones impuestas por el medio físico.

Del análisis de las superficies de la clasificación de suelo respecto al total del área destaca que el 44,28 % (3.398,83 has.) del suelo urbano se concentra espacialmente en Marbella, seguidamente en Mijas con un 17,49 % (1.342,89 has.) y después en Estepona con 15,98 % (1.226,91 has.) marcando diferencias importantes con el resto de los municipios. Vemos que el suelo urbano de Fuengirola sólo supone un 7,65 % (587,52 has.) de peso respecto al total del área de reflexión, pero este dato no nos debe llevar a engaño, ya la que exigua extensión del término de su municipal ha quedado casi agotada en sus disponibilidades de suelo por lo que la atracción gravitatoria del compacto urbano de Fuengirola se realiza sobre el territorio mijeño, a través de la carretera Fuengirola-Mijas definiéndose amplios sectores de suelo mucho más dependientes de Fuengirola que de Mijas. Nos referimos sobre todo a los asentamientos de industrias escaparate ubicados sobre dicha carretera, a urbanizaciones como la Sierrezuela, Coto de Mijas, Campomijas, y a barriadas como Las Lagunas y El Albero.

Si analizamos el Suelo Urbanizable Programado respecto al total del área de estudio destacan especialmente dos situaciones: una en Mijas con un 29,81 % (3.323,76 has.) de este tipo de suelo; y, otra en Benahavís, con el 25,48 % (2.841,04 has.). Ambos casos superan incluso a Marbella, que representa el 16,74 % (1.866, 29) de este tipo de suelo. Lo que, por otra parte, rubrica la potencialidad urbanística de los focos mencionados.

En Mijas el Plan General de 1988 delimitaba grandes sectores de Suelo Urbanizable Programado: uno junto a la populosa barriada de Las Lagunas denominado “expansión de núcleo”, otro en las inmediaciones de la urbanización Mijas Golf, un tercero, en las de Torreblanca del Sol (La Katria y El Ciprés), y por último, otro en Sitio de Valtocado. No todos los sectores tenían la misma edificabilidad y densidad de viviendas, siendo muy superior en Las Lagunas. Teniendo en cuenta la proporción comentada de Suelo Urbano Turístico en este término municipal con un peso abrumador de la baja densidad, sin coeficientes correctores suficientes, con aprovechamientos que acumulan algo más del 50 % del aprovechamiento total, con presencia de fenómenos de parcelación ilegal y autoconstrucción, y siendo considerado socialmente el grado de cesiones a realizar como un despojo, la inviabilidad de estos sectores les hacen políticamente inviables.

En el caso de Benahavís los postulados de la actividad inmobiliaria se han centrado en inversiones inmobiliarias que pretenden ser de “calidad” con bajas densidades y alicientes ocio-deportivos que atrajesen a un turismo residencial de alta renta per capita. Ello ha conllevado una excepcional disponibilidad de espacios para la urbanización con lo que para ello la clasificación de suelo se constituye en hecho fundamental, así los usos urbanos existentes y propuestos (Suelo Urbano y Urbanizable Programado), se inscriben en el ámbito delimitado por el sector suroriental del municipio en contacto con el término de Marbella

ocupando una superficie total de 3.362 has. de las cuales más del 16 % corresponden a los usos urbanos preexistentes.

Respecto al Suelo Urbanizable No Programado mencionar el caso de Mijas en el que 5.50,75 has. se englobaron en esta categoría. Un 58,19 % del total del área y un 33,94 % respecto al total del propio municipio. La explicación hay que buscarla en la lectura literal del concepto que engloba esta categoría, incluyéndose en ella por indefinición todos los suelos susceptibles de ser urbanizados, pero sin saber ni establecer el cómo ni el cuando. Dada la complejidad de la tramitación de los Programas de Actuación Urbanística sobre inmensos sectores así clasificados o porque era suficiente la superficie de suelo programado, urbano o en régimen transitorio, lo que cierto es que sólo una gran promoción turística -la urbanización La Cala Golf- se ha llegado a desarrollar sobre el Suelo Urbanizable No Programado, y ello en torno a la implantación de un gran equipamiento, como es un campo de golf, precisando de la ejecución de importantes infraestructuras viarias de acceso, fuera del ámbito estricto de la ejecución.

El otro factor recogido en el planeamiento es el de la **Estructura General del territorio**, que reproduce en su conjunto con el suficiente nivel de definición el sistema de asentamientos y la localización de las actividades productivas. Pero además, en base a este factor es posible dilucidar los problemas de equilibrio espacial generados por el desarrollo de un planeamiento municipal individual e inconexo entre sí. Los estándares de ocupación y de utilización del suelo vienen determinados por las características de los parámetros que definen los planes individualmente para los distintos sectores de planeamiento.

La inclusión en este factor de la representación de los sistemas generales demuestran que toda clasificación de suelo se ciñe a la costa y al ficticio límite marcado en su día por las reservas para la autopista de peaje, saltándose ésta únicamente a finales de los noventa en Benahavís y Mijas, con ocupaciones de muy baja densidad.

Con una base territorial muy contratada entre el litoral llano y un interior abrupto y montañoso, la distribución espacial de la población y los usos ha mostrado tradicionalmente esta dualidad: tierras bajas fuertemente pobladas e interior despoblado, donde sólo los pasillos de comunicación entre los municipios escapan relativamente a esa situación. En lo referente a la estructuración del territorio: el poblamiento, los equipamientos y las infraestructuras, se constata el despoblamiento acusado del interior con una concentración significativa de los municipios litorales. En el corredor litoral se observa la concentración de la población y las edificaciones. Los núcleos del interior: Istán, Ojén, Casares, han mantenido un estancamiento de población y desarrollo económico dependiente del litoral.

La eclosión de la actividad inmobiliaria y constructiva en la costa ha provocado un desequilibrio acentuado de la estructura del poblamiento original. La

dualidad secularmente observada entre municipios de costa y municipios de interior se ha visto sucesivamente reforzada con el desarrollo y continuos ensanches de la vía de comunicación paralela a la franja costera, la CN-340, y el olvido de cualquier tratamiento de las penetraciones hacia el interior. La construcción del arco viario Marbella-Vélez por el interior de la provincia, permite augurar una mayor influencia de desarrollo en Ojén, que se convierte en la puerta de acceso a la Costa del Sol Occidental desde el interior de la provincia.

Con el análisis de este factor, también corroboramos el particular entendimiento que el planeamiento municipal ha hecho del territorio de la Costa del Sol Occidental, ofreciendo un claro “precipitado” urbano de los núcleos tradicionales hacia el medio rural a través del fenómeno de la urbanización turístico-residencial. Este hecho no es homogéneo y presenta distintas magnitudes según municipios. Se entremezclan zona compactas desde el punto de vista urbanístico y diseminados de urbanizaciones polarizadas en torno a la influencia de los dos importantes focos urbanos mencionados anteriormente: uno el situado en el entorno de Fuengirola-Torreblanca del Sol-Las Lagunas (Mijas), y otro, situado en Marbella-Nueva Andalucía-San Pedro de Alcántara.

**CUADRO N° 4**  
**SUELO URBANO, SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO,**  
**SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO Y SUELO NO**  
**URBANIZABLE. (SUPERFICIES HAS.)**

MUNICIPIOS	TOTAL SU,SUP Y SUNP	SUELO NO URBANIZABLE	SNU COMUN O SIMPLE Y ADMISION DISEMI.	PROTEGIDO	SUPERFICIE TÉRMINO MUNICIPAL
Benahavís	3958,99	10581,01	1086,30	9494,71	14540,00
Casares	653,37	15566,63	7913,90	7652,73	16220,00
Estepona	3220,64	10519,36	3776,47	6742,89	13740,00
Fuengirola	977,25	42,75	0,00	42,75	1020,00
Istán	8,28	9921,72	0,00	9921,72	9930,00
Manilva	2280,99	1229,01	655,70	573,31	3510,00
Marbella	6321,62	5308,38	2392,07	2916,31	11630,00
Mijas	9717,40	5162,60	0,00	5162,60	14880,00
Ojén	367,83	8222,17	401,00	7821,17	8590,00
Costa del Sol	27506,37	66553,63	16225,44	50328,19	94060,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Planeamiento municipal.



A la vista de los cuadros siguientes, un hecho destacaba por su significación para el desarrollo orgánico de este territorio en la primera década del siglo XXI. Si observamos las superficies del Suelo No Urbanizable y el total de los suelos ya sean urbanos o cualificados para su desarrollo urbanístico, se puede rubricar que existen dos grupos de municipios: uno en los que el proceso de urbanización es potencialmente intenso y se ve favorecido por los postulados de su planeamiento municipal y otros, que son zonas de reserva para la implantación intensiva de la urbanización.

**CUADRO Nº 5**  
**PROPORCIÓN DE SUELO URBANO, SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO, SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO Y SUELO NO URBANIZABLE. (PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL MUNICIPAL)**

MUNICIPIOS	TOTAL SU,SUP Y SUNP	SUELO NO URBANIZABLE	SNU COMUN O SIMPLE Y ADMISION DISEMI.	PROTEGIDO	SUPERFICIE TÉRMINO MUNICIPAL
Benahavís	27,23	72,77	7,47	65,30	100,00
Casares	4,03	95,97	48,79	47,18	100,00
Estepona	23,44	76,56	27,49	49,07	100,00
Fuengirola	95,81	4,19	0,00	4,19	100,00
Istán	0,08	99,92	0,00	99,92	100,00
Manilva	64,99	35,01	18,68	16,33	100,00
Marbella	54,36	45,64	20,57	25,08	100,00
Mijas	65,31	34,69	0,00	34,69	100,00
Ojén	4,28	95,72	4,67	91,05	100,00
Costa del Sol	29,24	70,76	17,25	53,51	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Planeamiento municipal.

El análisis pormenorizado de estos cuadros junto con lo expuesto acerca de la clasificación del suelo nos lleva a analizar las dos realidades mencionadas en la Costa del Sol en cuanto a la dinámica urbanística. Dentro de los municipios donde la dinámica urbanística es más intensa encontramos a Marbella donde el 54,36 % de su superficie municipal estaba a finales del siglo XX ya clasificada como Suelo Urbano, Suelo Urbanizable Programado y Sue-

lo Urbanizable No Programado, superando estos suelos al Suelo No Urbanizable (45,64 %), el cual estaba protegido en un 25,08 % y el resto, era Común o Simple, 20,57 %; Fuengirola donde el 95,81 % de su superficie municipal estaba clasificada como SU, SUP y SUNP, abarcando el Suelo No Urbanizable al 4,19 %, el cual estaba protegido en su totalidad. Mijas donde el 65,31 % de su superficie municipal estaba clasificada como SU, SUP y SUNP, abarcando el Suelo No Urbanizable al 34,69 %, el cual estaba protegido en su totalidad y excepcionalmente Manilva, donde el 64,99 % de su superficie municipal estaba clasificada como SU, SUP y SUNP, habiendo superado estos suelos al Suelo No Urbanizable que se extendía al 35,01 %, el cual estaba protegido en un 16,33 % y el resto, es Común o Simple, 18,68 %.

En estos municipios la presión sobre el Suelo No Urbanizable, Protegido o no ya era feroz, extendiendo a su vez sus influencias urbanas a los municipios circundantes. El territorio de estos términos municipales se estaba ocupando extensivamente por urbanizaciones turísticas produciendo y reafirmando según sea el caso esa imagen de continuo urbano que ofrece todo el piedemonte costero. El campo gravitatorio de los núcleos tradicionales originales que, transformados hoy en auténticas ciudades, ejercían claramente su función de capitalidad en el contexto territorial, extendiéndose a los municipios limítrofes que hasta ahora estaban sufriendo sin tanta intensidad el proceso urbano.

Bajo esta estructura la dinámica urbanística se extendía desde los municipios mencionados a otros limítrofes, con lo que podemos ilustrar un cierto fenómeno de polarización del crecimiento urbano que tendía a aprovechar la disponibilidad de suelo en los municipios influenciados, como es el caso de Marbella respecto a Benahavís y Estepona. En ambos municipios el Suelo Urbano, Suelo Urbanizable Programado y Suelo Urbanizable No Programado suponían porcentajes que iban desde el 27,44 % en Benahavís al 23,44 % en Estepona de la superficie de sus respectivos términos municipales, abarcando el Suelo No Urbanizable al 72,77 % en el primero y al 76,56 % en el segundo, el cual está protegido en un 65,30 % en Benahavís y en un 49,07 % en Estepona; el resto, es Común o Simple, en un 7,47 % y un 27,49 %, respectivamente.

Esta situación se manifiesta territorialmente, ya que los espacios del término municipal en los que el proceso es más intenso se encuentran en ambos casos en su contacto con el municipio de Marbella. Benahavís, sin costa y a medio camino entre la costa y el interior, se encuentra de tal manera influido por Marbella que presenta un crecimiento atípico y más relacionado con ésta que con su propio núcleo original.

En Mijas la influencia de Fuengirola se deja sentir según tres vectores: la carretera Fuengirola-Mijas, la carretera del Puerto de los Pescadores y a través de la CN-340, definiéndose unos amplios sectores mucho más dependientes de Fuengirola que de Mijas.

En otro grupo de municipios se encuentran los que podríamos denominar como “reservas de suelo”: Casares, Istán y Ojén. En todos ellos el Suelo Urbano, Suelo Urbanizable Programado y Suelo Urbanizable No Programado no alcanza cifras superiores al 5 %, en concreto, 4,03 %, 0,08 % y 4,28 %, respectivamente, suponiendo por consiguiente el Suelo No Urbanizable porcentajes del 95 %. Pero un matiz hay establecer, mientras que en Istán y Ojén este suelo está protegido en 99,92 % y 91,05 %, en Casares, esta la protección se extiende al 47,18 % de la superficie municipal, quedando el resto, 48,79 % como Suelo No Urbanizable Común.

A la vista de los datos que nos ofrece el apartado de las Condiciones Particulares de la Edificación de los distintos planes, podemos observar que ya se había iniciado el desarrollo urbanístico de los espacios clasificados como no urbanizables sin haberse agotado los clasificados con urbanizables, muestra de la intensidad y volumen de las inversiones inmobiliarias que fluían hacia esta zona en las décadas de los ochenta y noventa. Los suelos clasificados como No Urbanizables ya empezaron a ser objeto del proceso urbano y han venido disminuyendo espectacularmente en extensión en favor de otras clasificaciones, quedando los Suelos No Urbanizables Protegidos como reductos o baluartes que deberán frenar el proceso, mientras que sean mantenidas sus condiciones actuales. Por otra parte, y como puntualización, siempre queda la esperanza de que los imperativos particulares del medio físico en este ámbito actúen como deshibidores de su total urbanización.

La dinámica de cambio de los factores desencadenantes del crecimiento urbano, cuyos desarrollos espaciales se establecieron con cambios bruscos en la intensidad de las demandas de suelo y en general, con una evolución muy rápida, ha producido inevitablemente acusados desajustes en el mercado de suelo y de vivienda, en las dotaciones de equipamientos, y, con demasiada frecuencia, en la disposición física del nuevo espacio urbano. La representación realizada por el factor de la Estructura General del territorio indica, también, la correspondencia entre superficies, localización y proporciones en relación con las clasificaciones de suelo.

La profusión de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano que desde los años 1982 y 1983 fueron aprobados en gran número como medida transitoria en tanto se realizaba y aprobaban los nuevos planes generales y los innumerables problemas de tramitación de los documentos de planeamiento que hemos estudiado para cada caso particular (Galacho, 2005) ha generado que gran parte del desarrollo urbanístico de este espacio se haya realizado en medio de procesos de formulación de planeamiento interminables, manejándose datos económicos y demográficos en gran parte erróneos o falsos, porque casi siempre provenían de fuentes de segunda o tercera mano, de ahí el fracaso de sus aciertos en las prospecciones.

En esta situación casi general de irregularidad de planeamiento, los municipios optaron por incrementar las extensiones del Suelo Urbano, entendiendo éste como un agregado de núcleos tradicionales, ensanches, Planes Parciales incompletos o deficientemente llevados a cabo (por ejemplo, sin Proyecto de Urbanización), urbanizaciones ilegales y convenios urbanísticos bastante dudosos. Estos procesos reflejan las contradicciones inherentes al modelo de implantación del turismo en el territorio, que no ha contado con otra estrategia que la expansión continuada de los asentamientos y el consiguiente incremento del aprovechamiento medio con fines edificatorios. La batalla del planeamiento se centró en un principio en los límites de la clasificación y calificación del suelo y en los parámetros de aprovechamiento, sin otra preocupación por aspectos como la rentabilidad social de las actuaciones, el equilibrio territorial, el respeto ambiental o simplemente, en la idea de un verdadero desarrollo, frente a la venta indiscriminada de suelo.

Todas estas situaciones han dado lugar a una estructura territorial en la que la alternancia de altas densidades, modelos constructivos abusivos e inadecuados y los espacios intersticiales, apoyados sobre una red viaria incapaz de absorber el cada día creciente movimiento de grandes masas de población son la tónica dominante. Las razones de esta planificación están basada en la superposición de los criterios economicistas de las iniciativas privadas y particulares sobre los intereses públicos que han venido siendo capaces de evaluar los costos que para la sociedad tenía este tipo de planeamiento sino que prevalece la búsqueda de beneficios inmediatos.

El mantenimiento y conservación del espacio urbano y urbanizado generado por la implantación de urbanizaciones residenciales es totalmente inalcanzable para la administración municipal en orden a llegar al cumplimiento de la legislación y de las corresponsabilidades enmarcadas en el planeamiento urbanístico, tanto por parte de los promotores de las mismas como de los terceros adquirentes de parcelas o viviendas. El problema alcanza proporciones de imposible solución desde la esfera municipal, a pesar de haber sido los inductores de un modelo de clasificación de suelo que realizaba una oferta de suelo turístico desproporcionada no sólo desde el punto de vista de los recursos sino desde una demanda inflada en su cuantificación.

Como conclusión global de este apartado es manifiesto el predominio del uso urbano plasmado en numerosas urbanizaciones turísticas, que una colmatada la fachada litoral se extiende hacia el interior. El uso agrícola, parejo a la desaparición de las estructuras agrarias minifundistas ha sido casi expulsado, al recibir un tratamiento residual o marginal en el planeamiento urbanístico. El uso industrial se limita a grandes emplazamientos correspondientes a polígonos (Las Albarizas en Marbella, Monterroso en Estepona o La Vega en Mijas), con predominio de pequeñas y medianas empresas, que en ciertos casos se

diluye en el uso residencial convencional (Las Lagunas de Mijas). La aparición de suelo industrial calificado en estos municipios netamente turísticos es asociable a las actividades de almacenaje, distribución y venta al por mayor, por lo que se sitúan en el interior de los términos municipales, a lo largo de los ejes de comunicación, por la presión que sobre ellos realizan los usos residenciales-turísticos, que se concentran en la primera líneas de acuerdo con un esquema de funcionalización del espacio realizado por el planeamiento.

#### **4. SÍNTESIS DEL MODELO TERRITORIAL**

Del análisis realizado con el planeamiento municipal vigente al final de la década de los noventa se pueden establecer, a modo síntesis, los criterios que caracterizaban el modelo territorial.

En primer lugar se ha proyectado una ocupación continua mediante una urbanización extensiva (20-30 viviendas/has. con predominio de la tipología unifamiliar) del frente litoral con un fondo variable de 2 a 5 kilómetros que dependen de parámetros tales como la naturaleza de los terrenos, existencia de urbanización o parcelación previa y sobre todo, existencia de vías de penetración que amplíen la accesibilidad a las área más alejadas del cordón litoral, sin aumentar los costes de urbanización.

Paralelo a ello se muestra una tendencia a completar en las primeras etapas los suelos intersticiales vacantes dándoles un aprovechamiento residencial similar a los contiguos ya consolidados, limitándose tan sólo este hecho en áreas de especial interés por su alto valor ecológico, en las que únicamente, en caso de no existir normativas de aplicación particular, se califican como espacios libres y sistemas, y en los restantes se establecen medidas para garantizar la protección de su arbolado y elementos característicos entendiendo que estos elementos son compatibles con su urbanización.

La política urbana se ha centrado en la potenciación de los grandes núcleos que han consolidado el sistema urbano costero, centrandolo en ellos las principales intervenciones de equipamientos y servicios, entendiendo que es difícil establecer nuevos núcleos alternativos de forma espontánea. De ahí que se le dote a este espacio de amplias zonas calificadas como extensión del mismo con densidades en torno a 40-50 viviendas/has, y programación en las primeras etapas.

Sigue siendo fundamental el eje territorial primario constituido por la carretera N-340 en lo referente a su trazado tradicional. La autopista de la Costa del Sol, a medio plazo posiblemente articulará territorialmente este espacio.

Es destacable como problema global de la Costa del Sol Occidental, imposible de resolver de forma aislada por cualquier municipio, la valoración conjunta del modelo generado por el planeamiento municipal durante los últimos

años. Simplificando tal vez en exceso se podría resumir la problemática en los siguientes aspectos: continuo urbano de más de 60 kilómetros, escasos espacios vacantes, predominio de modelos extensivos que demandan grandes cantidades de suelo para su desarrollo y graves carencias de servicios urbanísticos fuera de los núcleos principales.

Por lo que respecta la programación del suelo en función del modelo económico turístico es un hecho fundamental al abordar el problema de la estructuración de los términos municipales de este modelo. El planeamiento municipal se ha visto condicionado por este hecho que ha acabado imponiendo su ley, por encima de cualquier otra pretensión reguladora. La existencia de un sin número de urbanizaciones turísticas, en trámite o en compás de espera, provenientes, no de una sectorialización previa de unidades de planeamiento con criterios urbanísticos sino de la misma base del catastro agrícola, por predios rústicos completos o por aglutinación de propiedades ha venido dificultando la articulación del territorio. Estas urbanizaciones “manchan” el territorio de una manera aleatoria y desestructurada, sin otra lógica de implantación que la propia iniciativa del promotor privado de lanzar al mercado turístico la finca agrícola, estuviera donde estuviera, en muchos casos sin siquiera accesos rodados. El Planeamiento reciente se ha visto obligado a asumir la mayor parte de estas situaciones de hecho intentando “ordenar” esta constelación de unidades de planeamiento dispersas mediante la consolidación de modelos apoyados en las vías de comunicación, existentes o proyectadas. A su vez la consolidación interna de cada modelo, entre los sectores consolidados y los intersticios programados, no ha quedado resuelta en el plano sino por la vía de las recomendaciones y los deseos tentativos, lo que no han garantizado las posibilidades de conexión urbana y el emplazamiento estratégico de los equipamientos públicos. Del mismo modo, la mayor parte de los suelos turísticos en expectativa de urbanización han venido siendo clasificados como de Suelo Urbanizable Programado, dando como resultado un excepcional número de sectores de planeamiento, que ocupaban una superficie y programaban una capacidad residencial a todas luces poco verosímil para las capacidades reales de promoción, sobre todo, considerando los estrictos compromisos de ejecución que tal clasificación comporta según la Ley del Suelo, y el hecho de que a esta superficie hubiera que añadirle la oferta residencial que supone los sectores de Suelo Urbano aún no ocupados. Ello partía de un dato expresado, tal vez, con excesiva contundencia: la certificación definitiva de la desaparición de las estructuras agrarias y la arriesgada apuesta por un turismo exclusivamente residencial.

La adscripción férrea a las pautas y filosofía del mercado libre había producido a finales del siglo XX una hiperinflación en la clasificación del suelo que subyace al principio de la demanda turística ilimitada. Ocurre aquí que la estructura interna del sector turístico se manifiesta endeble y unidireccional

tras los valores del suelo. La demanda, por principio, puede ser ilimitada, pero es precisamente la oferta, montada exclusivamente sobre las expectativas de revalorización del factor suelo en vez de destinar esfuerzos y recursos en su propia organización y cualificación la que acaba limitando el crecimiento de la demanda real. Dicho de otro modo, la fundamentación exclusiva de la actividad turística sobre el subsector inmobiliario sin otra diversificación que incentive a la demanda acaba por saturar la oferta, lo que traducido al territorio por el planeamiento municipal, supone la creación en régimen casi permanente de importantes bolsas de suelos intersticiales en expectativa de urbanización.

Se continúan clasificando “por exclusión” los suelos sin valores agrícolas o ecológicos, mediante figuras de planeamiento como el suelo urbanizable no programado y realizando la ordenación del suelo rústico desde una perspectiva simple y, en el mejor de los casos, con enfoques proteccionistas. En primer lugar, destaca la escasa importancia que el planeamiento de los diferentes municipios concede al *Suelo Urbanizable No Programado*, determinando únicamente sus parámetros fundamentales y remitiendo a sus propios documentos internos, donde su ordenación adolece de una falta absoluta de criterios generales que tan sólo pueden aportarse mediante la fijación previa de la estructura primaria en las diferentes áreas. Para esta indefinición de los suelos susceptibles de ser urbanizados, pero sin saber del todo el cuando ni el cómo, la legislación española importó la figura del Suelo Urbanizable No Programado a la que el planeamiento de la zona ha recurrido clasificando de esta manera grandes porciones del territorio (el caso más destacable es el municipio de Mijas, donde el Suelo Urbanizable No Programado se extiende a 5.050,75 has., un 33,94 % de la superficie municipal). En estas circunstancias la complejidad se extiende a la tramitación de los Programas de Actuación Urbanística sobre inmensos sectores así clasificados. Lo cierto es que sólo una gran promoción turística -la urbanización Mijas Golf- se ha desarrollado sobre el Suelo Urbanizable No Programado, y ello, en torno a la implantación de un gran equipamiento, como es un campo de golf, precisando de la ejecución de importantes infraestructuras viarias de acceso, fuera del ámbito estricto de la actuación. En segundo lugar, la función turística ha llevado a hipotecar suelo con unos valores distorsionados por su sola clasificación de urbanizables, en la expectativa de unas circunstancias propicias para su promoción según las leyes del mercado. Si es cierto que la función turística supedita su definición a las fluctuaciones de la demanda -y el sesgo de es imprevisible en los momentos de crisis- más propia habría sido la clasificación del suelo como No Urbanizable o, en todo caso, como No Programado, que como Programado; ya que esta condición alude a unos compromisos de ejecución que no admite incertidumbres. En tercer lugar, en las distintas Normativas del *Suelo No Urbanizable* establecidas en los documentos de planeamiento vigentes, observamos que la propia concepción en negativo que la legislación urbanística

ha venido manteniendo del suelo rústico o no urbanizable (o como se alude en muchas ocasiones, del medio rural), que supone su definición por pura y simple exclusión de los otros tipos de suelo (urbano y urbanizable) ha implicado que el suelo no urbanizable se haya conceptualizado en el planeamiento municipal como un terreno residual y sobrante, una vez delimitados los suelos urbano y urbanizable. Efectivamente, la experiencia real del planeamiento desarrollado demuestra suficientemente que la ordenación del suelo rústico establecida en estos documentos urbanísticos suele tener como único objetivo cumplimentar lo establecido en la legislación urbanística de tal manera que generalmente se ha enfocado desde una perspectiva muy simplista estando dirigida sólo, en el mejor de los casos, a la preservación de dicho suelo pero incluso ésta ha sido muy débil ya que, generalmente, se han establecido normativas muy permisivas renunciándose normalmente a una ordenación cualificada y positiva.



## BIBLIOGRAFÍA

- AYADALOT, P. (1985): “Economie regionales e urbaine”, *Económica* 15, 17-45
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CORDOBA, M. (1991): “Planificación Regional, Ciudades Medias y Reequilibrio Territorial”, EN *Jornadas sobre Ciudades Medias*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla. 57-68
- GALACHO JIMÉNEZ, F.B. (2005): “El planeamiento urbanístico municipal de la Costa del Sol. Procesos de formulación y criterios de ordenación”, *Baetica* 27, 97-114.
- SECCHI, B. (1974): *Análisis de las estructuras territoriales*, Ariel, Barcelona.
- Benahavís. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 11 de mayo de 1993.
- Casares. Normas Subsidiarias de Planeamiento con fecha de aprobación: 7 de marzo de 1986 y Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 25 de junio de 1994.
- Estepona. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 27 de abril de 1994.
- Fuengirola. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 9 de febrero de 1995.
- Manilva. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 25 de marzo de 1994.
- Marbella. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 3 de junio de 1986.
- Mijas. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 6 de noviembre de 1995.
- Ojén. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 30 de octubre de 1991.

