Tesis doctoral

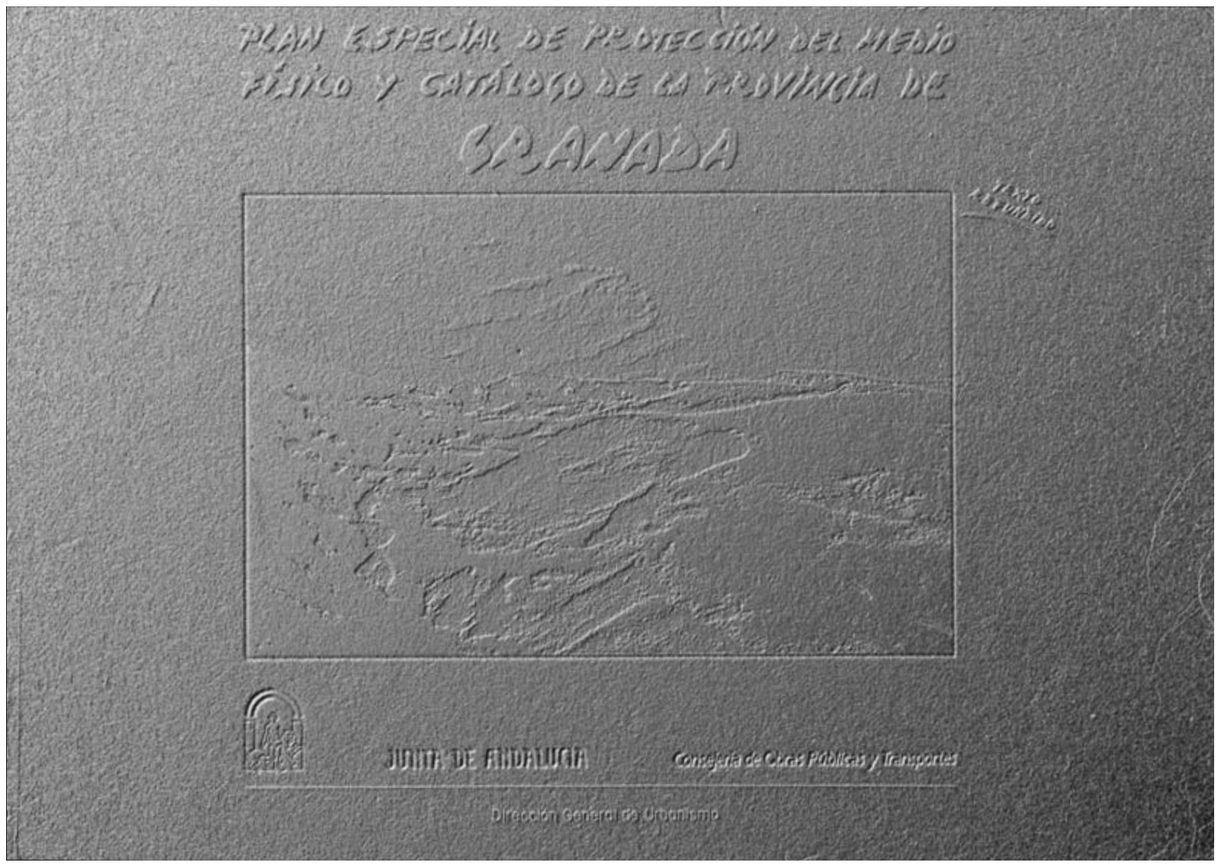
LA INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES:
EL PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO Y CATÁLOGO DE LA PROVINCIA DE GRANADA

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geográfía Física

Programa Oficial de Postgrado en Historia y Artes
Línea de Investigación de Territorio, Patrimonio y Medio Ambiente

Autor: Juan Garrido Clavero **Director:** Rafael Hernández del Águila



Granada, 2017

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Juan Garrido Clavero
ISBN: 978-84-9163-248-1
URI: http://hdl.handle.net/10481/47071

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geográfía Física

Programa Oficial de Postgrado en Historia y Artes
Línea de Investigación de Territorio, Patrimonio y Medio Ambiente

Tesis doctoral

LA INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES: EL PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO Y CATÁLOGO DE LA PROVINCIA DE GRANADA

Autor: **Juan Garrido Clavero**
Director: **Rafael Hernández del Águila**

Granada, marzo de 2017

1. INTRODUCCIÓN

2. MARCO TEÓRICO

2.1. El objeto de estudio
2.2. Hipótesis de partida
2.3. Los objetivos del estudio
2.4. Marco teórico
  2.4.1. De la interdisciplinariedad a la transdisciplinariedad
  2.4.2. Enfoques teóricos del estudio
  2.4.3. Propedéutica de las técnicas de análisis
    2.4.3.1. Análisis de políticas públicas
    2.4.3.2. Síntesis territorial
2.5. Conceptos básicos
2.6. Fuentes documentales
2.7. Recapitulación

3. METODOLOGÍA CIENTÍFICA

3.1. Metodología de trabajo
  3.1.1. Fundamentos del seguimiento y evaluación del PEPMFC
  3.1.2. Etapas en el seguimiento y evaluación del PEPMFC
  3.1.3. Tipos de seguimiento y evaluación del PEPMFC
  3.1.4. Técnicas de análisis para el seguimiento y evaluación del PEPMFC
3.2. Facilidades y dificultades del estudio
3.3. Ventajas e inconvenientes de la metodología
3.4. Recapitulación

4. FORMACIÓN DE LA AGENDA: ENCUADRE HISTÓRICO-POLÍTICO-NORMATIVO Y EMERGENCIA DEL PROBLEMA

4.1. La ordenación territorial: una pieza geopolíticamente estratégica en el arranque del nuevo periodo autonómico.
4.2. La premura en conseguir las competencias y medios sobre ordenación territorial.
4.3. La ruptura con la centralista planificación precedente.
4.4. La reformulación de los paradigmas planificadores: más democráticos, participativos y arraigados en el territorio.
4.5. La consideración de las carencias sobre planificación territorial en el nuevo planeamiento: la planificación urbanística y la planificación físico-ambiental.
  4.5.1. Situación de la planificación urbana.
  4.5.2. Situación de la planificación económica.
  4.5.3. Situación de la planificación físico-ambiental.
4.6. La encomienda de elaborar un plan especial que cubriese todo el territorio andaluz desde la perspectiva de la protección del medio físico.
  4.6.1. La introducción de la protección del medio físico en la planificación territorial.
  4.6.2. La elección de la figura de planeamiento del Plan Especial.
  4.6.3. La apuesta por una demarcación inter-espacial.
4.7. Recapitulación.

5. FORMULACIÓN Y DISEÑO DEL PLAN

5.1. Formulación del Plan
  5.1.1. Análisis de alternativas
  5.1.2. Programación del Plan
    5.1.2.1. Programación de los criterios
    5.1.2.2. Programación (identificación) de los problemas
    5.1.2.3. Programación de los objetivos (soluciones) del Plan
      5.1.2.3.1. Objetivos fundamentales
      5.1.2.3.2. Objetivos concretos
  5.1.3. Planificación del Plan
    5.1.3.1. Planificación de la seguridad jurídica
      5.1.3.1.1. Cobertura jurídica del Plan Especial
      5.1.3.1.2. La colisión con otros planes
      5.1.3.1.3. La colisión con otras normativas
    5.1.3.2. Planificación de los medios y recursos del Plan
      5.1.3.2.1. Los medios financieros
      5.1.3.2.2. Los medios personales
      5.1.3.2.3. Los medios materiales
    5.1.3.3. Procedimiento de aprobación
5.2. Diseño del Plan
  5.2.1. Elección de la estructura y contenido sustantivo del Plan
  5.2.2. Metodología de trabajo
    5.2.2.1. Delimitación de unidades territoriales
    5.2.2.2. Síntesis descriptiva, análisis y diagnóstico a nivel de Unidades Territoriales
    5.2.2.3. Confección de las Directrices de Gestión de Recursos, concreción de los Criterios de Ordenación y elaboración del Plan Especial de Protección.
  5.2.3. Contenido sustantivo del Plan
    5.2.3.1. Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales: la relegación del documento más ambicioso
    5.2.3.2. Normativa: el eje del Plan.
    5.2.3.3. Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos: el elemento clave del Plan.
    5.2.3.3.1. Criterios para la constitución del Catálogo.
    5.2.3.3.2. Selección de los espacios constitutivos del Catálogo.
    5.2.3.4. Programa de Actuación y Estudio Económico Financiero: una estimación orientativa.
  5.2.4. El proceso de información pública y de audiencia de las Administraciones.
    5.2.4.1. El particular y expreso procedimiento de exposición y participación pública del PEPMFC.
    5.2.4.2. El formal y reglado procedimiento de información pública y audiencia a las administraciones.
    5.2.4.3. Repercusiones del proceso de información pública e institucional.
5.3. Recapitulación

6. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

6.1. Órganos y agentes implicados en la implementación del PEPMF.
6.2. Informes emitidos fundamentados en el PEPMF.
6.2.1. Informes que motivaron la aprobación de planeamiento general urbanístico
6.2.2. Informes que motivaron la autorización de actuaciones
6.2.3. Informes que motivaron el otorgamiento de licencia urbanística
6.3. Relaciones del PEPMF
6.3.1. Relación del PEPMF con otras normativas y políticas.
6.3.2. Relación del PEPMF con otros planes y programas.
6.3.2.1. El PPCLA en la provincia de Granada.
6.3.2.2. Los Planes Subregionales en la Provincia: POTAUG y POTCTG.
6.3.2.3. Los Planes de Incidencia Territorial en la provincia de Granada.
6.3.3. Relación del PEPMF con otras actuaciones.
6.4. Derogaciones parciales del PEPMF.
6.5. Dinámicas procedimentales introducidas por el PEPMF.
6.6. Principales críticas en referencia al PEPMF.
6.7. Recapitulación

7. EFECTOS DEL PLAN: RESULTADOS E IMPACTOS

7.1. Resultados
7.1.1. Principales cambios y transformaciones sucedidas en los usos del suelo y su relación con el PEPMFC.
7.1.1.1. Los usos del suelo de ámbito provincial.
7.1.1.2. Los usos del suelo en el ámbito catalogado por el PEPMFC de Granada.
7.1.1.3. Los usos del suelo por espacio catalogado del PEPMFC de Granada.
7.1.2. Cumplimiento de los objetivos, normas y acciones planteados en el PEPMFC.
7.1.2.1. Grado de cumplimiento por objetivos.
7.1.2.2. Grado de cumplimiento por normas.
7.1.2.3. Grado de cumplimiento por acciones.
7.1.2.4. Grado de cumplimiento por distribución temporal.
7.1.2.5. Grado de cumplimiento por distribución territorial.
7.2. Impactos
7.2.1. Resultados esperados
7.2.1.1. Impactos positivos
7.2.1.2. Impactos negativos
7.2.2. Resultados no esperados
7.2.2.1. Impactos positivos
7.2.2.2. Impactos negativos
7.3. Validación del Plan.
7.3.1. Validez de la metodología empleada.
7.3.2. Validez de la estrategia diseñada y llevada a cabo para su aplicación.
7.3.3. Validez de los recursos, medios y esfuerzos empleados.
7.3.4. Validez de los objetivos, normas, acciones e instrumentos planteados.
7.4. Terminación y reciclaje del Plan.
7.4.1. Vigencia del PEPMFC.
7.4.2. Divulgación y conocimiento del PEPMFC.
7.4.3. Grado de satisfacción del PEPMFC.
7.4.4. Efectividad, eficacia y eficiencia del PEPMFC.
7.5. Recapitulación

8. CONCLUSIONES

8.1. El PEPMFC de la provincia de Granada, un buen banco de pruebas
8.2. La incidencia del PEPMF en las transformaciones territoriales de la provincia de Granada
8.3. Utilidad del PEPMF para la provincia de Granada
8.4. Conveniencia del seguimiento y evaluación de los planes territoriales

9. FUENTES DOCUMENTALES

9.1. Fuentes documentales
9.2. Listado de notas pie de páginas

10. ANEXOS

10.1.- Entrevistas realizadas
10.2.- Proyectos de actuación presentados ante la CPU entre 1987 y 2002

Agradecimientos

Desde este foro quisiera agradecer encarecidamente el apoyo personal y profesional, así como la generosidad y honradez, ofrecida por todas aquellas personas, organizaciones e instituciones que han contribuido al desarrollo de esta investigación.

En primer lugar a mi director, tutor y amigo, Rafael Ramón Hernández del Águila, por su paciencia ante mis atropellos, su entrega cuando más hacía falta y, sobre todo, por la contagiosa implicación y sensibilidad que rezuma en todo aquello que acomete. Así como a mi amigo, compañero y confidente Miguel Ángel Sánchez del Árbol, posiblemente uno de los profesionales más completos con los que he trabajado nunca y una de las personas más desinteresadamente entregadas a los demás que conozco. Gracias a ambos por vuestro interés, dedicación, asesoramiento, ayuda y apoyo.

Igualmente quiero expresar mi gratitud hacia todas aquellas personas que han participado en la recopilación de los datos necesarios para la elaboración de esta tesis (Germán del Castillo, Guadalupe de la Hera, Inmaculada Lorca, Milagros Meléndez, Miguel Ángel Mesa, Jaime Montaner, Pablo Montes, José Agustín Muñoz, Margarita Pérez, José Rodríguez, Francisco Rodríguez, Manuel Saenz, Natividad de la Torre y Florencio Zoido), con especial mención de Gonzalo Acosta Bono, el que fuera director del PEPMFC durante su redacción, por su honesto compromiso con la ordenación territorial y el medio ambiente de Andalucía.

Por supuesto, agradezco al Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física de la Universidad de Granada, y especialmente a su Directora, doña María Teresa Camacho Olmedo, por su permantente apoyo, y a Enrique Fernández Seguí, por su buen quehacer cotidiano y su constante disponibilidad. Igualmente este agradecimiento lo hago extensivo al Grupo de Investigación HUM-771 Patrimonio, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

También ha de mencionarse la inestimable ayuda prestada por Jesús María Cuesta Guerrero y Natalia Palomares Aliaga, sin cuya participación el resultado final de esta tesis no habría sido el mismo. Así como a Antonio Mármol Sancho y todos los demás amigos que, de una forma u otra, han compartido la ilusión por este proyecto.

Finalmente quisiera dedicar esta tesis a toda mi familia, en particular a mi madre, quien me enseñó a luchar por la vida y a no desistir de ningún sueño, a mi padre, que aunque ya no está con nosotros le dio tiempo de inculcarme la inquietud por las cosas, y a Helena y Juan Carlos, esos dos pequeños angelillos por los que su madre y uno mismo nos desvivimos día a día para que tengan un futuro mejor. A todos ellos, muchas gracias, de corazón.

Juan Garrido Clavero

1. INTRODUCCIÓN

Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (en adelante PEPMFC[1]) formulados para cada una de las ocho provincias andaluzas, están entre los planes territoriales más antiguos, junto con el Plan Forestal Andaluz, de los que actualmente se encuentran vigentes en el contexto autonómico. Treinta años hace ya desde su aprobación entre 1986 y 1987, si bien habían sido formulados cinco años antes (1982), siendo así una de las primeras políticas públicas adoptadas por la recién constituida Junta de Andalucía, que en su afán de alumbrar iniciativas dirigidas a superar una situación de varios años de atonía económica y de letargo social en los que se encontraba sumida la región, junto con un uso del espacio muy a expensas de las iniciativas privadas, apostó por una utilización y gestión planificadas de los recursos del medio físico.

La constatación de numerosas situaciones que generaban perjuicios medioambientales y otros efectos, a la sazón cuestionados desde circuitos técnicos, científicos y sociales comprometidos con la mejora en la gestión de los recursos naturales, constituyó parte del contexto en la promoción de estos planes, que tuvieron por cometido resolver "la existencia de prácticas de aprovechamientos de recursos, que tienden a agotarlos indebidamente; la localización de determinadas actividades, que tienden a producir impactos negativos sobre el medio rural y natural; y la expansión de procesos urbanos con efectos poco deseables sobre el hábitat"[2]. Para ello planteó "diseñar una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características; y elaborar y compatibilizar las directrices de utilización y gestión de los recursos naturales de la provincia a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a corto, medio y largo plazo"[3].

En los años transcurridos, y pese a la relevancia que adquirieron estos planes desde un primer momento, no parece que se haya afrontado un seguimiento y evaluación exhaustivo de los mismos (excepción hecha de la revisión que se planteó para la provincia de Granada en 1993[4], que quedó en fase de avance, y el estudio de seguimiento que encargó la Dirección General de Urbanismo en ese mismo año para la provincia de Córdoba[5], que quedó inédito).

1. Habitualmente suele encontrarse con las siglas PEPMF, pero en esta ocasión se ha optado por incorporarle la sigla 'C' para recalcar la importancia que su Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos ha adquirido.
2. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas.
3. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA, JUNTA DE ANDALUCÍA, Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.
4. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, *Revisión del PEPMFC de la provincia de Granada*, Avance. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 1993.

Es por ello que puede considerarse de interés abordar su seguimiento y evaluación, ahora que se cumple el trigésimo aniversario de su aprobación y que es práctica ya consolidada el aplicar esta sistemática a los planes territoriales andaluces.

Para encarar este seguimiento y evaluación se ha acotado el trabajo al *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada*. Se ha escogido esta provincia, en primer lugar, por el amplio conocimiento que el doctorando tiene de la misma y de su PEPMFC[6]; en segundo término, porque podía contar con informantes de primera mano[7]; en tercer lugar, porque esta provincia podía ejemplificar prácticamente todas las casuísticas a las que se enfrentó el PEPMFC, al contener ecosistemas señeros, destacadas formaciones geomorfológicas, reductos agrosistémicos de gran interés ambiental, cultural y paisajístico, altas cumbres y litoral; y finalmente, porque se encuentra bien documentada y profusamente estudiada.

Con el estudio de este PEPMFC se espera intentar revelar: su grado de cumplimiento, así como su validez para ordenar la distribución de los usos y actividades en suelo no urbanizable y favorecer la protección de los espacios y bienes propios del medio físico; para, a partir de ahí, poder extrapolar los resultados, o al menos parte de ellos, al conjunto de los PEFMFC provinciales y, en última instancia, a la incidencia de las políticas públicas, en concreto de la planificación territorial, en las transformaciones territoriales. De hecho, esto último se antoja especialmente interesante, toda vez que existen reticencias o escepticismo, por parte de ciertos colectivos, acerca de la verdadera utilidad de la planificación territorial; reticencias que, sin embargo, se desvanecen cuando se recaba opinión entre los agentes territoriales afectados de modo directo por normativas que limitan los derechos de utilización de los predios.

En cualquier caso, sean más o menos acertadas las determinaciones planificadoras, resulta evidente su incidencia en el devenir de los territorios, circunstancia que su seguimiento y evaluación debe elucidar.

Este recorrido propuesto requiere, pues, de un doble proceso analítico: De un lado, el análisis de políticas públicas, en concreto el seguimiento y evaluación de un plan territorial, por cuanto que la planificación territorial puede llegar a considerarse una política pública desde que alguna administración confíe en ella para marcar el devenir de un ámbito o comunidad. De otro lado, la síntesis territorial, en la medida que el estudio de un determinado medio físico siempre puede atenerse a su análisis integral, dinámico y recopilatorio;: integral, en cuanto que intentará afrontar todos los aspectos con incidencia en el medio físico y la variabilidad de sus sistemas en relación a los efectos del Plan; dinámico, en tanto que expresará la evolución de los principales componentes del medio físico; y recopilatorio, pues la conclusión de sus especificaciones facilitará su interpretación en línea con los objetivos del estudio marcados.

Ambos procesos han sido muy utilizados y están bastante consolidados en sus respectivas especialidades, pero donde quizás este estudio presente una cierta originalidad sea en el hecho de combinar ambos enfoques, ya que no son tantas las veces que el análisis de políticas públicas se ha ocupado de planes territoriales, y menos las que se ha acometido el estudio de planes territoriales desde el análisis de las políticas públicas. A ello seguro que ha coadyuvado en algo la formación del doctorando, a camino entre la Geografía, las Ciencias Políticas y de la Administración y la Antropología; así como su orientación profesional, entre la visión pública y privada como técnico de la Administración y como consultor privado. Condiciones facilitadoras para abordar este estudio desde la interdisciplinariedad hacia la transdisciplinariedad.

La metodología seguida se inspira en diversos documentos y técnicas: para el análisis de las políticas públicas, en la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*[8], y para la síntesis territorial, fundamentalmente en la evolución de los usos del suelo que facilita el Mapa de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía, así como en el estudio de los actos públicos relacionados con la formulación e implementación del PEPMFC de la provincia de Granada.

Según los criterios de la citada guía, el seguimiento/evaluación del PEPMFC granadino va a ser realizado: In intinerem o durante su vigencia, externamente por experto independiente, con carácter de balance o conclusiva y, en cuanto a contenidos, se afrontan todos los previstos en la guía (diseño, gestión, resultados, impactos y calidad).

De esta última división de los contenidos del seguimiento/evaluación de las políticas públicas se ha obtenido el índice de la tesis, que se distribuye de la siguiente manera:

1. **Introducción.**

2. **Marco teórico**: donde se pone de manifiesto el objeto de estudio, la hipótesis de partida, los objetivos perseguidos, los enfoques teóricos, los conceptos, los precedentes y las fuentes a considerar.

3. **Metodología científica:** donde se expone la metodología seguida, las técnicas de análisis, las facilidades y dificultades del estudio, así como las ventajas e inconvenientes de la metodología aplicada.

4. **Formación de la Agenda:** en la que se realiza una descripción del contexto histórico-político-jurídico del Plan y se desentraña como emergió su necesidad.

5. **Formulación y diseño del Plan:** donde se describen, en cuanto a la formulación, las alternativas barajadas, los objetivos planteados y cómo se planificó su elaboración; y en cuanto al diseño, la estructura que se planteó, cómo se establecieron sus contenidos y qué tramitación se siguió.

6. **Implementación del Plan:** donde se estudian los órganos y agentes implicados, la información que estos aportan, la relación del Plan con otras políticas, normativas, planes, programas y actuaciones, así como las dinámicas, derogaciones y críticas a las que ha dado lugar.

7. **Efectos del Plan:** donde se culmina con la presentación de los principales resultados e impactos producidos, se determina el grado de cumplimiento del Plan, se valida su sistemática y se pronostica sobre su terminación y reciclado.

8. **Conclusiones:** donde se proponen algunas ideas sobre la incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales y la trascendencia de la planificación territorial.

9. **Fuentes documentales:** donde se enumeran las fuentes tratadas.

10. **Anexos:** que aporta el prolijo material generado durante la investigación.

Con este amplio desarrollo y este análisis en profundidad, se espera:

- Un mayor conocimiento sobre un plan que empieza a olvidarse, pese a seguir vigente, aportando información inédita hasta ahora nunca analizada en profundidad, como: las autorizaciones de actuaciones en suelo no urbanizable protegido por el PEPMFC de la provincia de Granada entre 1987 y 2002 (con un total de 209 actas de la Comisión Provincial de Urbanismo y cerca de 7.000 páginas examinadas), el grado de recogida del PEPMFC en los planeamientos urbanísticos generales de la Provincia (con 20 instrumentos de planeamiento analizados), la evolución de los usos del suelo de los espacios protegidos por el PEPMFC de la provincia de Granada (estudiando toda la Provincia, el conjunto de espacios protegidos y una representación de los 53 espacios catalogados por el PEPMF, cortado todo ello a los años 1984, 1999 y 2007), o la opinión de algunos de los más relevantes agentes encargados de su formulación, elaboración e implementación (con hasta 16 entrevistas en profundidad realizadas a los consejeros, viceconsejeros, directores generales y jefes de servicio de entonces, así como a todo un elenco de profesionales relacionados directamente con el Plan). Documentación toda ella que puede resultar de gran valor para la administración competente.
- Proponer una sistemática para el seguimiento y evaluación de planes territoriales, cada vez más exigido por las Administraciones públicas, que se han autoimpuesto el seguimiento y evaluación periódica de sus planes. Lo que igualmente sería de gran interés para éstas, por cuanto que podría ayudar a perfilar un método que pudiera hacerse extensible a los informes de seguimiento y evaluación de planes territoriales que periódicamente realiza la actual Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.
- Intentar revelar la incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales, interrelacionando cambios reales sucedidos sobre el territorio y propuestas planteadas desde la planificación, aprovechando que, si esto ha de suceder, puede que no exista plan más acertado que el PEPMFC por su prolongada y dilatada aplicación. Lo que resultará de gran interés tanto para la comunidad científica como para las Administraciones competentes en aprobar este tipo de planes.
- Y finalmente, intentar demostrar que la planificación territorial, con todas sus limitaciones y con todos sus defectos, es útil, comprometida y que de ella se obtienen unos resultados, positivos o negativos, que a veces guardan relación con lo previsto y otras no, pero que ejemplifican el deseo del ser humano por organizar su modus vivendi sobre el territorio, más allá de las ideologías políticas y de los intereses de grupos sociales organizados para la consecución de unos determinados fines estratégicos.

Por último, cabe destacar que si se cumplen estos propósitos se habrá contribuido al conocimiento no sólo de un plan, sino de toda una tradición, que un día mantuvo a Andalucía a la vanguardia de la planificación territorial y que, en opinión personal, fue clave en el avance realizado, sobre todo durante los primeros años de vigencia, en la preservación de los valores naturales y culturales de esta Comunidad Autónoma.

---

5. PAREJA, GLORIA y LEIVA, ANTONIO. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C* (1986-1992). Documento inédito, encargado por la Dirección General de Urbanismo, 1993.
6. Conocimiento adquirido a través de su experiencia profesional, unas veces informando planeamiento en el Servicio de Prevención Ambiental de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Granada y otras estando al frente de la Oficina Territorial de Asesoramiento Urbanístico de la Costa de Granada para la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Granada.
7. Desde redactores del PEPMFC de la provincia de Granada, a gestores públicos y consultores privados.
8. Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*; Sevilla, Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. El objeto de estudio

2.2. Hipótesis de partida

2.3. Los objetivos del estudio

2.4. Marco teórico

- 2.4.1. De la interdisciplinariedad a la transdisciplinariedad
- 2.4.2. Enfoques teóricos del estudio
- 2.4.3. Propedéutica de las técnicas de análisis
  - 2.4.3.1. Análisis de políticas públicas
  - 2.4.3.2. Síntesis territorial

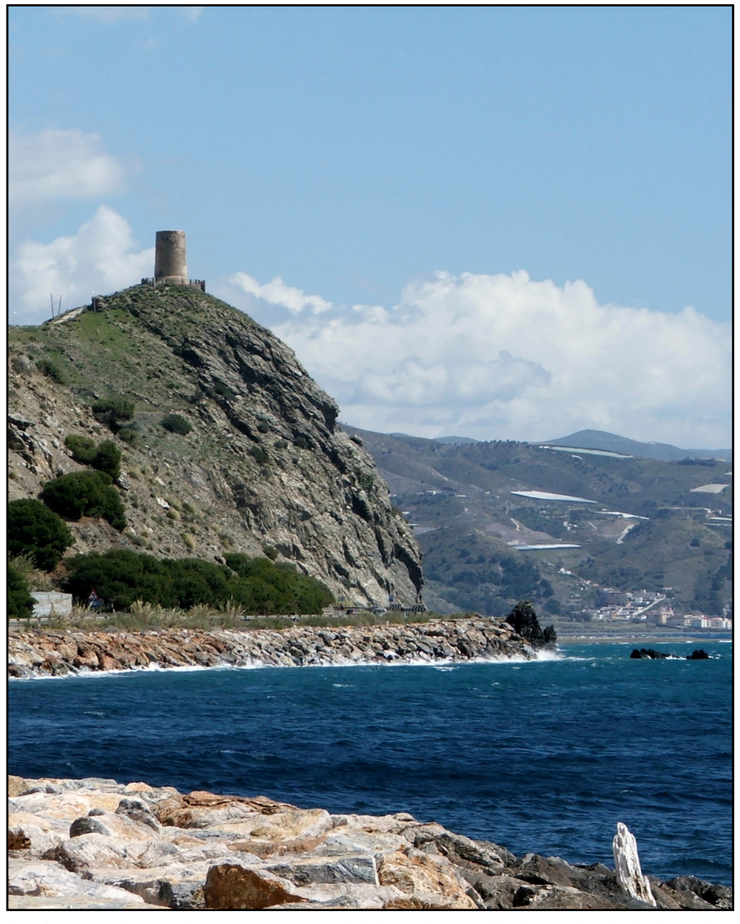
2.5. Conceptos básicos

2.6. Fuentes documentales

2.7. Recapitulación

2. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo busca poner de manifiesto el objeto de estudio, formular la hipótesis de partida, fijar los objetivos perseguidos, referir los enfoques teóricos considerados, glosar los principales conceptos utilizados, sondear los precedentes existentes y enumerar las fuentes documentales trabajadas; todo ello a fin de precisar el marco epistemológico en el que se mueve la investigación llevada a cabo en la presente tesis doctoral.



Imágen nº 01: La costa en el LA-2 Acantilados de Calahonda-Castell. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

2.1.- EL OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio de esta tesis doctoral es el *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos para la provincia de Granada*. Éste es uno de los ocho planes especiales que al inicio de la andadura autonómica se dedicaron a la protección del medio físico de cada una de las provincias andaluzas.

Este plan fue formulado en 1982[9], se aprobó definitivamente en 1987[10], se subsanó sus correcciones/modificaciones en el Texto Refundido de 1988[11] y se publicó oficialmente su normativa en 2007[12]; encontrándose hasta la presente vigente en aquellos espacios en los que con posterioridad no han sido sustituidos por el planeamiento urbanístico general, la planificación territorial o la planificación ambiental, de los que resulta subsidiario y supletorio.

Es por ello que el marco espacial de trabajo será toda la provincia de Granada, pues es ésta a la que se circunscribe el citado Plan y a la que se dirigen sus normas generales; si bien este encuadre se irá restringiendo progresivamente, hasta precisar con un mayor grado de detalle sus espacios catalogados, regulados por sus correspondientes normas particulares.

Por su parte, el marco temporal se establecerá entre sus antecedentes, coincidente y relacionado con la constitución de la Comunidad Autónoma; su vigencia, que corre desde su aprobación hasta la actualidad; y una leve prolongación en el tiempo, a fin de fijar algunos escenarios tendenciales a corto plazo. Entre medias, se hará referencia a distintos momentos señeros según disponibilidad de información, con los que trazar la evolución del Plan y concretar sus dinámicas de transformación del territorio.

2.2.- HIPÓTESIS DE PARTIDA

Puesto que se trata de una de las planificaciones territoriales más antiguas y longevas de las acometidas por la Administración Autonómica (una treintena de años aplicándose), es de suponer que su incidencia sobre el territorio, y en particular respecto a la distribución de los usos y actividades y la protección de espacios y bienes, se ha dejado notar manifiestamente.

De ahí que se considere como uno de los mejores ejemplos, en el contexto andaluz, para valorar la eficacia, efectividad y eficiencia de la planificación territorial a corto, medio y largo plazo.

---

9. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada.
10. Andalucía, Resolución de 6 de marzo de 1987, del Consejero de Obras Públicas y Transportes, de aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada, BOJA de 25 de marzo de 1987, nº25, págs. 1.051-1.052.
11. Diligenciado el 11 de enero de 1988.
12. Andalucía, Resolución de 14 de febrero de 2007, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se dispone la publicación del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada, BOJA de 27 de marzo de 2007, nº61, pág. 114.

2.3.- LOS OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Se han pergeñado una serie de objetivos que, ajustados a las fases en las que se va a dividir el análisis del Plan, han de conducir a la confirmación o rechazo de la hipótesis planteada. Estos objetivos serán:

- Fijar cuál fue el contexto en el que se redactó el PEPMFC de la provincia de Granada, con especial dedicación a los impedimentos y dificultades que hubo de superar (diseño del Plan).
- Reconstruir el escenario tendencial hacia el que se orientó el PEPMFC, distinguiendo entre los objetivos inicialmente planteados y los finalmente fijados (planificación del Plan).
- Mostrar la evolución seguida por el PEPMFC durante su vigencia (implementación/gestión del Plan).
- Concretar qué cambios con repercusión territorial, socioeconómica y cultural han podido deberse al PEPMFC (resultados/verificación del Plan).
- Cotejar cómo ha respondido el medio físico, la población y el territorio al PEPMFC (impactos del Plan).
- Valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del PEPMFC, considerando: de un lado, la eficacia, efectividad y eficiencia de la política y los medios empleados; y del otro, si su incidencia podría considerarse positiva, negativa o nula (evaluación del Plan).
- Prospectar las principales dinámicas debidas al PEPMFC, para fijar escenarios tendenciales y valorar así la necesidad de su continuidad, revisión o conclusión (terminación/reciclaje del Plan).
- Plantear los resultados de la investigación como propedéutica precautoria, que impida y prevenga dinámicas nocivas a los valores intrínsecos del territorio y la cultura de su población, por parte de las políticas públicas de ordenación del territorio futuras.

2.4.- MARCO TEÓRICO DEL ESTUDIO

2.4.1.- DE LA INTERDISCIPLINARIEDAD A LA TRANSDISCIPLINARIEDAD

Puesto que la presente tesis anda a caballo entre el análisis de políticas públicas y la síntesis territorial, los enfoques teóricos barajados se enmarcarían, fundamentalmente, entre los contenidos de las Ciencias Políticas, las Ciencias de la Administración, la Geografía Regional, la Geografía Física y la Geografía Humana.

No obstante, por la transversalidad de la temática, y sobre todo por la amplia repercusión que el Plan tiene sobre una buena parte de los distintos sectores socioeconómicos de la Provincia, se trata de una cuestión interdisciplinar, en el sentido que la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* expone para el concepto de ordenación del territorio: "una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector"[13].

Ítem más de esta innegable interdisciplinariedad, se considera que la temática tiene una importante componente de transdisciplinariedad, al plantearse como una de las primeras experiencias en las que se evalúa una política pública llegando hasta su última incidencia territorial, social y cultural. Esta transdisciplinariedad, además de integrar los resultados del análisis de políticas públicas y de la síntesis territorial, derivará en la consecución de una mayor trascendencia de resultados, como es el lograr tomar el pulso del latir del territorio provincial, manifestado en la evolución de sus usos y actividades, en el cambio de prácticas y tradiciones manifestadas sobre el territorio y, en general, en las transformaciones del paisaje y el medio ambiente de la provincia de Granada.

2.4.2.- ENFOQUES TEÓRICOS

Como se ha dejado entrever, el objeto fundamental de esta tesis es la 'incidencia territorial' del *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos para la provincia de Granada*; interpretando la incidencia territorial en el sentido que concreta Requejo Liberal, para el que "el concepto de incidencia territorial es asimilable al de efectos sobre el territorio… La incidencia sobre la ordenación del territorio de un plan o programa es la contribución positiva, negativa o nula de la ejecución de las medidas sobre la plasmación del modelo de ordenación establecido para un territorio concreto"[14].

Al respecto, hay que precisar que todos los territorios ya se encuentran 'organizados' en base a unas leyes y unos principios que le resultan innatos, propios a su naturaleza, aunque no inmutables e inalterables. Así, sólo cuando se interviene para orientar esos territorios hacia un determinado fin, se considera que se está procediendo a su 'ordenación'. En otras palabras, "es preciso diferenciar el concepto de organización del territorio del de ordenación… la organización se relaciona con el estado del territorio y se conoce mediante el análisis y la interpretación de una realidad. La ordenación expresa una voluntad de organizar el territorio de una determinada manera o con unos determinados criterios y se manifiesta

13. CONSEJO DE EUROPA, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, 20 de mayo de 1983, pág. 2.
14. REQUEJO LIBERAL, J., «Planes con incidencia en la ordenación del territorio», en VV.AA., *La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía*, Granada, Cuadernos Económicos de Granada, 1999-II: pág. 20.

mediante las acciones de planificación territorial… Las acciones de planificación y programación no tienen, en si mismas, efectos sobre la organización del territorio. La ejecución de determinado tipo de planes y programas si son susceptibles de generar efectos sobre la organización del territorio"[15].

Por tanto, para una correcta interpretación de la 'incidencia territorial' del Plan es necesario seguir los siguientes pasos:

1. Revelar cuál era la 'organización del territorio' provincial antes de la entrada en vigor del Plan (bien recogida en su Memoria de Información) y cuál es la 'organización del territorio' provincial presente.

2. Concretar cuál fue la 'ordenación del territorio' prevista por el Plan (fijada en su Memoria de Ordenación y puntualizada en aquellos aspectos más escabrosos en su Memoria Justificativa) y la 'ordenación del territorio' finalmente conseguida.

3. Relacionar la 'organización del territorio' actual con la 'ordenación del territorio' lograda en aplicación del Plan, a fin de establecer vínculos que permitan confirmar qué parte de la organización del territorio de hoy se debe a la ordenación del territorio de ayer.

Para proceder con el estudio de la 'organización del territorio' se acudirá a la síntesis del territorio, mientras que para el estudio de la 'ordenación del territorio' se seguirá el análisis de políticas públicas; técnicas ambas perfectamente contrastadas en el mundo de las ciencias sociales, e incluso institucionalizadas por muchas administraciones[16].

2.4.3.- PROPEDÉUTICA DE LAS TÉCNICAS DE ANÁLISIS

Las técnicas de investigación a aplicar para el cometido de los objetivos marcados deben atender a dos cuestiones básicas: el análisis de una política pública (el *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada*) y la síntesis de un territorio (la provincia de Granada y sus usos del suelo). Si bien, como se concluirá al final, ambos caminos habrán de conducir a un mismo destino: la incidencia del PEPMFC en la realidad territorial, socioeconómica y cultural de la Provincia, con referencias a su herencia en la planificación provincial posterior.

2.4.3.1.- ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hay que entender que la planificación territorial puede llegar a ser una política pública en el momento en el que alguna administración pública confíe en esta materia para guiar el devenir de un ámbito o una comunidad, ocupándose para ello de planes, programas o actuaciones elaborados al efecto. Este sería el caso del PEPMFC: una planificación territorial, planteada a través de un plan específico dedicado a la protección del medio físico y el catálogo de espacios y bienes protegidos, que se convierte en política pública cuando determina la orientación que ha de seguir una buena parte de los usos y actividades de una provincia.

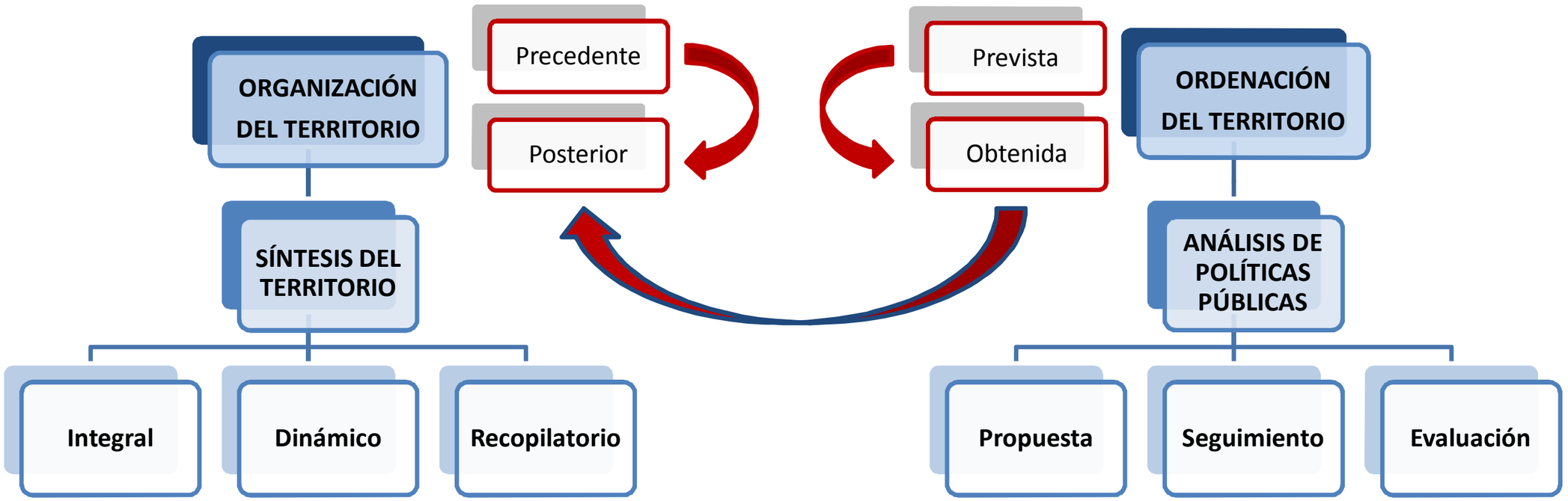
Así pues, toda política pública puede ser sometida a un proceso de análisis, jugando en ello un papel crucial su seguimiento y evaluación. Es más, "sin el seguimiento y la evaluación sería imposible determinar si las actuaciones desarrolladas están en línea adecuada, y determinar los éxitos o progresos de un plan… [además] permite adecuar y reajustar un plan a las expectativas y necesidades de la ciudadanía en todo momento"[17], motivo último que ha de mover a toda iniciativa pública. Pero, "con carácter general, [en la planificación llevada a cabo en Andalucía] se prescinde de los mecanismos de evaluación antes, durante y después del plan. Sin estos mecanismos de evaluación de la calidad de la planificación queda en entredicho y… hace muy difícil valorar la incidencia territorial previsible y la efectivamente registrada"[18].

Por lo que para superar este reto, la presente tesis doctoral se plantea llevar a cabo el análisis del PEPMFC de la provincia de Granada, siguiendo los pasos que le son propios al análisis de las políticas públicas y con especial dedicación a su seguimiento y evaluación; seguimiento en cuanto política que sigue en activo, y evaluación en cuanto política que se va a valorar en un determinado momento (al tercio de siglo de su formulación).

---

15. Op. cit.
16. En Andalucía este cometido ha sido desempeñado por la Dirección General de Planificación y Evaluación, dependiente de la Secretaria General para la Administración Pública, e inserta en la estructura de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía; y por instituciones como el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos.
17. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos;* Sevilla, Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008, pág. 20.
18. (REQUEJO LIBERAL, 1999: 25).

Gráfico nº 01: Esquema básico del marco teórico aducido en el análisis del PEPMF de la provincia de Granada.
(Fuente: Elaboración propia, 2016).



2.4.3.2.- SÍNTESIS DEL TERRITORIO

Todo estudio del medio físico puede atenerse a la síntesis del territorio al que se dedica.

La síntesis del territorio "implica un acercamiento a los sistemas naturales y, por tanto, este acercamiento debe realizarse teniendo en cuanta las propiedades funcionales y estructurales que caracterizan la respuesta de tales sistemas a las acciones externas, naturales o causadas por el hombre. El acercamiento debe ser sistémico… y los modelos y técnicas de análisis de los datos del inventario deben conducirse con limitaciones sujetas al tipo de organización de los sistemas naturales, a la pauta de conexiones entre sus elementos, a su elasticidad o respuesta a los cambios –nunca infinita y variable en tiempo y espacio-, a su comportamiento espacial, al «pattern» de sus discontinuidades físicas o diversidad, a su estabilidad y variabilidad dinámica, etc. Factores todos ellos que determinan en gran medida sus posibilidades de supervivencia"[19].

Por tanto, se tratará de un análisis integral, dinámico y recopilatorio. Integral en cuanto que afrontará todos los aspectos con incidencia en el medio físico y la variabilidad de todos sus sistemas en relación a los efectos del Plan. Dinámico en tanto que expresará la evolución de los componentes del medio físico, más que la contemplación de la foto fija de un instante. Y recopilatorio en cuanto que "dará paso a unas especificaciones que resuman el análisis y lo interpreten en función de los objetivos del estudio del medio físico realizado"[20].

19. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología*, Madrid, MOPT, Secretaria General Técnica, Centro de Publicaciones, 1982, pág. 29.
20. Op. cit.

2.5.- CONCEPTOS BÁSICOS

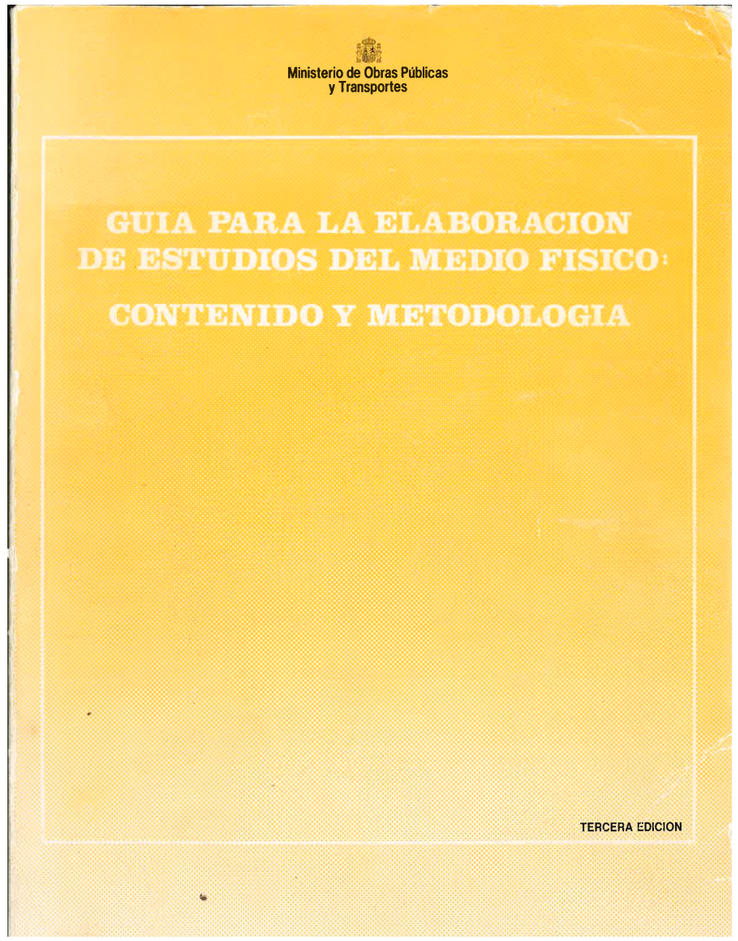
Buena parte de los conceptos frecuentemente empleados en el análisis de políticas públicas y la síntesis del territorio han sido profusamente tratados por distintos autores y especialistas, por lo que existen diferentes interpretaciones y multitud de enfoques. Para evitar decantarse por unos u otros de manera arbitraria, siempre que se ha podido, se han escogido los conceptos oficialmente admitidos por las máximas instituciones europeas, estatales y autonómicas ocupadas de estas materias. En este sentido, las fuentes de referencia han sido:

- **En Europa, el *Glosario sobre desarrollo territorial* de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT):** Éste "constituye el primer intento de aclarar una terminología que no siempre tiene en los diferentes Estados una misma aceptación o alcance. El Glosario responde, por tanto, a la necesidad de aclarar una serie de expresiones específicas y conceptos propios de las políticas de desarrollo territorial. Todo ello, con el fin de contribuir a una comunicación más fluida entre profesionales de los Estados miembros por lo que, tal como señala la presentación introductoria, el Glosario está destinado «a responsables, profesionales y representantes de la sociedad civil interesados en las diferentes modalidades de planificación territorial»[21].

- **En España, la *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología* de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT):** Documento de referencia para la elaboración de la parte técnica del PEPMFC, que contiene varios glosarios de términos, con los que pretende homogeneizar el lenguaje de los estudios de este tipo. Existen varias ediciones, publicándose reediciones aproximadamente cada cuatro años, en las que se han ido actualizando los conceptos. Para la consulta sobre el PEPMF se ha acudido a la 1ª y 2ª edición (1981 y 1984), pues son estas versiones las que se emplearon durante la redacción del PEPMFC[22].

- **También en España, los *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEC):** Sin pretensiones tan altas como la de los anteriores documentos, éste no busca tanto homologar conceptos como precisarlos a través de una exhaustiva enumeración histórica de los principales autores y la aportación de "qué les falta y les sobra a las definiciones de las que disponemos frente a las exigencias del nuevo milenio"[23]. Por tanto, resulta de gran interés porque supone una importante y necesaria actualización de los conceptos.

- **Y en Andalucía, la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos (OMSP):** La gran aportación de esta guía radica en el hecho de que, a través de un complejo método, permite pasar de los conceptos teóricos a los conceptos medibles, de manera que "tras su operativización, transformando los conceptos teóricos en elementos medibles, puede procederse a la creación de indicadores que expresarán la relación y el modo de medición y análisis"[24]. Esto resulta de gran importancia pues, además de precisar los conceptos, los enriquece con las aportaciones de los últimos estudios realizados.



Imágen nº 02: Uno de los documentos que inspiró el estudio del medio físico (Fuente: MOPT, *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología*, 1991).

21. PEMÁN GAVÍN, I., *Introducción y traducción del Glosario sobre desarrollo territorial. Conferencia Europea de Ministros Responsables en Materia de Ordenación Territorial (CEMAT),* Revista Aragonesa de Administración Pública, nº38, 2011, págs. 468.
22. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).
23. AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas;* Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Gobierno de España, 2010, pág. 75.
24. (OMSP, 2008: 42).
25. (AEC, 2010: 49-50).

Así, para una correcta interpretación de los conceptos mencionados en la presente tesis, a continuación se exponen los principales términos utilizados, citándose las referencias de las que proceden y la relación que guardan con el objeto de estudio:

- **Políticas públicas:** Según la AEC, las políticas públicas "Son una concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes –al menos en su intención- tomadas por los actores del sistema político-administrativo… con la finalidad de resolver un problema colectivo (Larrue, 2000)… engloban una amplia categoría de objetos: políticas en sus grandes líneas (Política de Educación, de Sanidad, de Empleo…), planes (…entre ellos cabría diferenciar planes macro, estratégicos, operativos), programas, proyectos, medidas, normas, actividades de cuerpos especiales… o intervenciones en una materia específica (Política tributaria, fiscal, urbanística). El estudio de las políticas, según Lasswell, tiene dos dimensiones principales. Por un lado está el proceso de la política que, a grandes rasgos, nos da cuenta de lo que sucede en la toma de decisión: cómo se diseña esa política, por qué y quiénes intervienen y todo lo que acontece antes, durante y después de su elaboración. Y por otro lado, está lo que el mismo autor llama «las necesidades de inteligencia del proceso» (Lasswell, 1993a: 80); es decir, toda la información técnica que se recaba, analiza y sistematiza para tomar una decisión, que tiene gran importancia en el proceso evaluador… La articulación de políticas suele realizarse, en un primer despliegue a través de Planes y en un despliegue más detallado a través de programas, proyectos y hasta acciones públicas que no alcanzan siempre un grado tan estructurado de articulación… Los planes son elementos instrumentales estratégicos que articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Son, junto a las leyes, los instrumentos y medidas que despliegan, en un primer nivel, los idearios de gobierno. El énfasis de los planes está tanto en los resultados como en los impactos"[25].

  Se ha escogido esta definición porque, además de ser de gran actualidad (2010) y ser la que emplea la máxima institución estatal en la materia, aclara, de manera muy concisa, la vinculación entre políticas públicas y planes. Así, en línea con esta descripción, puede considerarse que el PEPMFC es una política pública, pues reúne: decisión política de resolver los problemas o necesidades de una comunidad, fijación de unas metas y objetivos por una institución pública, diseño de unas medidas y actividades para la consecución de estos objetivos, y gestión de las mismas por parte una administración pública. En concreto estaría dentro de la categoría de planes, aunque por el desglose que adquieren algunos de sus apartados podría llegar a tratarse incluso de un programa, unas medidas, unas normas e incluso una intervención específica (protección del medio físico). De esta manera, el PEPMFC tiene mucho que contar, tanto en cuanto a su toma de decisión (que se llevará un capítulo completo de esta tesis), como en cuanto a sus resultados e impactos (que también contará con otro capítulo específico).

- **Análisis de políticas públicas:** Según el OMSP, el análisis de políticas públicas se trata de un "área de conocimiento e investigación centrada en el estudio de las fases que componen el ciclo de formación y desarrollo de las políticas públicas"[26]. Estas fases son: formación de la agenda, formulación, implementación, efectos y evaluación de la política, y retroalimentación de la información. Por tanto, el análisis de las políticas públicas supone el estudio de todo el ciclo de vida de una política pública, de forma que "la evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas"[27], suponiendo una de sus fases, quizás la más importante para la valoración de la política pública. Por otro lado, "el análisis de las políticas públicas y su evaluación exige atender a los espacios geopolíticos en los que se desarrollan: regional, nacional, sectorial y global y tener en cuenta aspectos metodológicos amplios, complejos y adaptativos, atendiendo a los contextos, la cultura, los principios, los criterios y los fines que persiguen las políticas públicas en sus diversas esferas de acción"[28], de ahí que sea preciso dedicarle un exhaustivo trabajo.

  En esta tesis el análisis de políticas públicas ha sido utilizado en una doble vertiente: como índice de su capitulado y como marco de la fase de seguimiento y evaluación de la política pública. Se ha empleado como índice de capitulado porque, aunque no se pretende un análisis de las políticas públicas sensu estricto, permite una secuencia de ítems perfectamente asumida y homologable con otros estudios. Y se ha utilizado como marco de la fase de seguimiento y evaluación porque sin considerarse las fases precedentes y posteriores el estudio habría quedado un tanto huérfano al abordar las causas y consecuencias a las que se dedica el seguimiento/evaluación.

- **Seguimiento de políticas públicas:** Según el OMSP, el seguimiento de políticas públicas "Es una actividad continuada en el tiempo cuyo principal objetivo es proporcionar a los/as responsables y agentes gestores/as de una política pública o plan de actuación, en el contexto de la intervención en curso, indicaciones tempranas del progreso, o de

la falta de progreso, en el logro de los objetivos marcados y los efectos previstos. El seguimiento conlleva un proceso sistemático y continuo de supervisión, profundización y revisión de las actuaciones para comprobar que estén en línea con las metas y objetivos planteados. Se basa en la recolección y análisis regulares de información para contribuir a la adopción oportuna de decisiones, garantizar la responsabilización y sentar las bases de la evaluación y el aprendizaje. El seguimiento se acompaña de sistemas de registro de información y se orienta a la presentación de informes periódicos. El seguimiento, también, implica la vigilancia de los puntos críticos de una política o plan. Entre sus finalidades está corregir toda desviación respecto a los objetivos marcados y los resultados esperados. Sirve para controlar que las actuaciones y los medios dispuestos para implementarlas (humanos, económicos, etc.) están en la línea de una política o plan. Normalmente, el seguimiento es realizado por los/as responsables directos/as y agentes gestores/as de la política o plan, aunque pueden verse asesorados y acompañados por profesionales externos/as"[29].

Se ha adoptado esta definición porque es la que establece el único ente público y oficial dedicado a estos menesteres en Andalucía. De esta manera, en tanto que el PEPMFC se ha considerado una política pública susceptible de someterse a seguimiento, se ha procedido con las determinaciones de esta guía, aunque con algunas observaciones. Y es que, por el cometido mismo de esta tesis doctoral, ceñida a un periodo concreto (2014-2015), no se realizará un 'seguimiento continuado en el tiempo' *a priori*, lo que no será un obstáculo para 'la recolección y análisis regulares de información', pues esta función ha sido atribuida al análisis de la evolución de los usos del suelo a posteriori de los distintos Mapas de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía (MUCVA); ello permitirá construir un 'sistema de registro de información' y editar varios 'informes periódicos' (como mínimo entre periodos interanuales y entre el inicio de la redacción del PEPMFC y la actualidad). La fijación de 'las metas y objetivos planteados' se sustraerán del propio documento, donde aparecen bien reseñados; mientras que para fijar su 'progreso, o falta de progreso' se procederá al cruce de datos con la información obtenida del análisis de la evolución de los usos del suelo y la estadística existente en cuanto a las actividades implantadas. Por último, cabría mencionar que si bien es habitual que 'el seguimiento es realizado por los/as responsables directos/as y agentes gestores/as de la política o plan', en este caso ha sido llevado a cabo por un profesional externo (el propio doctorando), aunque con la participación de algunos de los redactores y gestores del plan, a los que se les ha consultado mediante entrevistas concretas.

- **Evaluación de políticas públicas:** Para fijar este concepto se ha seguido, igualmente, la descripción que el OMSP hace: "Es un ejercicio sujeto a un plazo determinado dirigido a valorar sistemática y objetivamente la relevancia, desempeño y éxito de planes de actuación en curso y terminados. También, puede tratar efectos u otras cuestiones de desarrollo. Se realiza selectivamente en determinadas fases del ciclo de vida de una política o plan para responder preguntas específicas que guíen a los/as responsables y gestores/as en la toma de decisiones en relación con: la validez de las metodologías e instrumentos utilizados, la pertinencia global o parcial, la relevancia, la eficiencia y la eficacia, el impacto y la repercusión, etc. No sólo se centra en la implementación o en los productos inmediatos de la política (seguimiento), sino que vincula éstos con los efectos. En general, trata de identificar qué ha funcionado y qué no, y por qué. La evaluación no es un acontecimiento aislado, sino que se lleva a cabo en distintos momentos como respuesta a las necesidades cambiantes de conocimiento y aprendizaje. Debe proveer información fidedigna y útil y facilitar la integración de las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones. Su finalidad es permitir el aprendizaje, a partir de la experiencia generada en el proceso evaluador, para (si es necesario) reorientar o redefinir las actuaciones de una política o plan. La evaluación se acompaña del empleo de métodos analíticos reconocidos a fin de garantizar su fiabilidad [Nota 3. La evaluación tiene el propósito de aplicar métodos y técnicas de las ciencias sociales para levantar juicios relativos a la utilidad y eficacia de las acciones implementadas, así como a la responsabilidad de las agencias gubernamentales (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1997)]. Su análisis parte de una recogida de información previa de los datos generados a través del seguimiento de las actuaciones y de otras fuentes (por ejemplo, otras investigaciones, estudios de opinión, entrevistas a agentes implicados/as, grupos de discusión, etc.). Con frecuencia, la evaluación es realizada contando con la asistencia de profesionales externos/as"[30].

---

26. (OMSP, 2008:77).
27. (AEC, 2010: 13).
28. (AEC, 2010: 16-17).
29. (OMSP, 2008:18).
30. (OMSP, 2008:18).

Se ha tomado este concepto porque, al igual que en el caso del seguimiento de políticas públicas, es el establecido en la mencionada *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*. Así, en el caso del PEPMFC, hay que precisar que se aborda un plan todavía en curso, y aunque la evaluación no se adscribe a ninguna fase específica del ciclo de vida del Plan, sí que se hará especial hincapié en las circunstancias de su arranque y la situación en la que se encuentra en la actualidad, aclarando las circunstancias por las que sobrevive (tratándose de una de las políticas públicas más longevas de la Comunidad Autónoma) y los impactos recientes que se han derivado de su implementación. Su análisis se efectuará en base a la información obtenida mediante el procedimiento descrito en el seguimiento del plan, así como consultando otras fuentes como investigaciones precedentes, entrevistas a agentes implicados y estadísticas existentes. Finalmente, reseñar que se considera muy oportuno que la evaluación sea llevada a cabo por un profesional externo (el mismo doctorando), como agente desvinculado de la redacción o gestión directa del Plan, aunque con conocimiento indirecto del mismo al menos durante la última década.

- **Ordenación del Territorio:** Según la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, suscrita por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) y aprobada en Torremolinos el 20 de mayo de 1983, se define a la Ordenación del Territorio como la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, que "es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector… La ordenación del territorio persigue paralelamente: El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones… La mejora de la calidad de vida… La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente… [y] La utilización racional del territorio"[31]. Estos objetivos, como bien apunta Bielza de Ory, serían finalmente recogidos en el documento de la *Estrategia Territorial Europea*[32], donde se considera a la Ordenación del Territorio como "un proceso conducente al refuerzo de la cohesión económica y social entre las partes del territorio y de la sostenibilidad de sus elementos, dando lugar a un sistema territorial europeo equilibrado y sostenible"[33]. Finalmente, el *Glosario sobre desarrollo territorial* determina que Ordenación del Territorio es "el método utilizado por el sector público para dirigir la distribución de población y actividades en el espacio a diversas escalas y la ubicación de las infraestructuras y las áreas naturales e instalaciones recreativas. Las actividades relacionadas con la ordenación del territorio se lleva a cabo en los diferentes niveles administrativos y de gobierno (local, regional o nacional) mientras que la cooperación en este ámbito se lleva a cabo también un nivel transfronterizo, transnacional y europeo"[34].

Se han seleccionado estos conceptos, y no otros de entre los muchos existentes, primero porque son los que establecen los máximos textos de referencia europeos, segundo porque al firmarse la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* en 1983 hubo de enmarcar necesariamente al PEPMFC (iniciado en 1982 y acabado entre 1986 y 1987), y tercero por lo emblemático de haber sido ratificada en una población andaluza, lo que simboliza una cierta identificación entre el propósito de la Carta y el camino emprendido por el nuevo ente autonómico. En este sentido, hay que advertir que el PEPMFC no supone una ordenación del territorio *sensu estricto*, ya que, en principio, sólo aborda la planificación de un único aspecto de los que conciernen a la ordenación territorial, el del medio físico y su protección, por lo que a lo más que puede llegar es a catalogar y, en cierta forma planificar, a éste. Así, el PEPMF atiende sólo a la 'expresión espacial' de la política 'ecológica'; aunque, como se intentará demostrar a lo largo de esta tesis, también repercute en una parte importante de las políticas 'económicas, social', y en menor medida, 'cultural' del ámbito sobre el que incide. Por lo demás, el PEPMFC hace referencia a la 'sostenibilidad de los elementos' del territorio, según la ETE; un concepto, el de sostenibilidad, al que se recurrirá con frecuencia; y a 'la ubicación de las áreas naturales', según la terminología adoptada en el Glosario, que es uno de los principales objetivos de su Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos.

- **Planificación territorial:** Según distintas fuentes, la planificación territorial puede ser omnicomprensiva, o suponer simplemente una fase de la ordenación del territorio. En el caso omnicomprensivo vendría a ser un concepto muy parecido al que establece el *Glosario sobre desarrollo territorial* para la planificación integral: "A diferencia de la planificación sectorial, la planificación integrada es un proceso que consiste en coordinar los contenidos de las planificaciones sectoriales en sus diferentes niveles con el fin de adoptar decisiones estratégicas bajo una visión general de los recursos y su impacto. Sirve como referencia a las iniciativas institucionales y para la asignación de los recursos. En el marco de la planificación integral (o global), los derechos económicos, sociales, ecológicos y culturales se valoran de forma conjunta para adoptar las

decisiones sobre los usos del suelo que permitan garantizar el desarrollo sostenible del territorio"[35]. Mientras que para los que la consideran una etapa de la ordenación del territorio "la planificación territorial es la última fase, la propositiva, del proceso de formulación de un plan de ordenación territorial… Consiste, básicamente, en diseñar, en función del diagnóstico y de los objetivos definidos, un modelo territorial o imagen objetivo a largo plazo y proponer las medidas adecuadas para avanzar hacia ella según un enfoque de mejora continua y cíclica (espiral de mejora) o de hacerla en realidad según un enfoque finalista… Aún cabe otro enfoque: el incrementalista, en el que no habría una imagen objetivo definida, sino simplemente una serie de propuestas orientadas, simplemente, a mejorar el sistema"[36].

En este caso, aunque se considera más acertada la definición omnicomprensiva, aunque con limitaciones, se ha optado por la que supone una etapa, ya que se ajusta mejor a los propósitos de esta tesis, circunscrita a un plan muy específico que tiene múltiples vinculaciones con distintas planificaciones sectoriales. Así, podría decirse que teóricamente el PEPMFC navegaría entre ambas concepciones, pues no planifica todos los aspectos del territorio, sino sólo los del medio físico, aunque deja una notable influencia en otros; ni fija un 'modelo territorial o imagen objetivo a largo plazo', sino que se limita a proteger determinados espacios, aunque sí que propone algunas 'medidas adecuadas para avanzar' hacia un futuro en el que se preserven los valores fijados. En este sentido, su modelo sería 'incrementalista', pues no tiene 'una imagen objetivo definida' propiamente dicho, sino que simplemente plantea unas 'propuestas orientadas a mejorar el sistema'.

- **Plan Especial:** Se trata de un instrumento de planeamiento que ya aparecía en la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana; que se había ratificado en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; que se desarrollaba pormenorizadamente en el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; y que se ratifica en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Por tanto, se trata específicamente de un instrumento de ordenación urbanística, en concreto de desarrollo, que está perfectamente asimilado por el ordenamiento jurídico, y que ha tenido entre sus principales ocupaciones las fijadas en el artículo 21 de la Ley 19/1975: *El planeamiento urbanístico especial podrá afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración*; mientras que en la actualidad, en el contexto andaluz, y en cuanto al medio natural y rural, tiene las funciones determinadas en el artículo 14 de la Ley 7/2002: *e) Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado. f) Conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de espacios y bienes culturales*; aunque con la observaciones de que sea siempre que se formulen en ausencia de PGOU o POT, cuando sea en desarrollo de estos planes, y en el caso de la letra f) sin poder afectar a las condiciones de uso y aprovechamiento.

Esta conceptualización, pese a estar perfectamente reglada, ha dado pie a algunos conflictos con motivo de que algunos planes especiales fueron aprobados con anterioridad a las normas que los regulan hoy. Uno de estos casos es el del PEPMFC, y se refiere a la vigencia de su regulación de usos y actividades. Durante muchos años, esta regulación fue reiteradamente aludida en los informes emitidos por las administraciones competentes en autorizar usos y actividades, cuando no existía planificación superior. De ahí que una de las hipótesis barajadas es que si bien el PEPMFC no puede considerarse ordenación territorial por sus competencias, en la práctica ha realizado funciones similares al haber orientado una buena parte de los usos del suelo. Por lo demás, precisar que, además de los ámbitos más estrictamente urbanísticos, los planes especiales se han dedicado, durante todo su desarrollo normativo, a los siguientes ámbitos: el medio natural ('espacios forestales'), el medio rural ('huertas', 'cultivos', 'agriculturas singulares'), el paisaje y los espacios y bienes culturales. De ahí la conveniencia de acudir a este instrumento para establecer una protección del medio físico y fijar un catálogo de espacios y bienes protegidos, al menos mientras que no existieron en el contexto autonómico ni una ley ni un inventario de espacios naturales protegidos.

---

31. (CONSEJO DE EUROPA, 1983).
32. COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia Territorial Europea*, Reunión informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Potsdam, mayo de 1999.
33. BIELZA DE ORY, V., *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2008, págs. 12-13.
34. (PEMÁN GAVÍN, 2011: 490).
35. (PEMÁN GAVÍN, 2011: 480).
36. GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, A., *Ordenación Territorial*, Oviedo, Mundi-Prensa, 2013, pág. 381.

- **Protección del Medio Físico:** El *Glosario sobre desarrollo territorial* no incluye ningún concepto específico al respecto. Tampoco se precisa nada ni en el propio documento de aprobación del Plan[37], ni siquiera en la guía que sirvió como base para el estudio del medio físico, la ya citada *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología*. Por tanto, hay que acudir a los manuales de referencia para encontrar una definición aproximada. Al respecto, Gómez Olea, en cuanto al papel del medio físico en la ordenación del territorio, sostiene que "medio físico viene a ser una expresión sinónima de territorio, procesos y recursos naturales; constituye, por tanto, el soporte de las actividades, la fuente de recursos naturales, y el receptor de residuos o productos no deseados… Se trata del soporte físico del medio ambiente… Así definido el medio físico es un concepto aplicable a cualquier punto del territorio; sin embargo la expresión, desde que comenzó a usarse en el campo de la planificación, se refiere al suelo rústico; no utilizándose generalmente, ni la expresión ni el concepto ni los métodos de estudio, en el espacio urbano… A efectos de la ordenación territorial, el medio físico debe entenderse y analizarse en términos de relación con las actividades humanas"[38]. Por tanto, dos son los elementos destacables del medio físico en cuanto a su relación con las actividades humanas, y por ende con la planificación: el ser fuente de recursos, y el suponer el soporte de actividades y usos del suelo. En consecuencia, la protección del medio físico supondrá, como dice el artículo 1 de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos (una de las escasas normas vigentes en el momento de la redacción del PEPMFC en las que se define algo el concepto de protección), *la adopción de las disposiciones y medidas necesarias para su conservación, fomento o mejora*. Lo que unido al objetivo básico del artículo 12.3.5º del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 (máxima norma de referencia por entonces), *el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente*; representa que la protección del medio físico habrá de interpretarse como la adopción de iniciativas para garantizar el disfrute ciudadano del medio.

En este sentido, el presente análisis del PEPMFC va a escudriñar cuál fue el medio físico que concretaron sus redactores, qué medidas se establecieron para su protección y por qué, y si éstas cumplieron con el cometido para el que fueron diseñadas, revelando si la protección del medio físico planteada por entonces ha surtido efecto, o por el contrario se mantienen las circunstancias que originaron su formulación, y por tanto hay que reforzar las citadas medidas de protección.

37. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada (Texto Refundido)*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1988.
38. GOMEZ OREA, D., *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico*, Madrid, Instituto Tecnológico Geominero de España y Editorial Agrícola Española S.A., 1994, págs. 25-28.

2.6.- FUENTES DOCUMENTALES

Pese a la gran longevidad y la alta incidencia del PEPMFC en el planeamiento andaluz, son escasas las referencias documentales existentes sobre el mismo. Por regla general se limitan a pronunciamientos administrativos vinculados con la gestión del Plan (informes sectoriales); a citas puntuales, las menos con un breve desglose de su cometido (textos que versan sobre la Ordenación del Territorio en Andalucía), y a la referencia de algún aspecto puntual del mismo, sobre todo cuando ha entrado en colisión con algún interés (literatura gris, notas de prensa y declaraciones de colectivos relacionados con la protección del medio ambiente).

Así pues, la principal fuente documental es el propio Plan, del que se dispone del expediente de tramitación, de los trabajos técnicos precedentes, de la Síntesis que sirvió para su exposición pública y del *Texto Refundido* que resultó de su aprobación. Ésta información será clave para concretar el diseño de la política pública, enumerar sus complejidades iniciales y describir su alcance.

A esta fuente le seguirían, en orden de importancia, las citas normativas, más frecuentes cuanto más próximas a la fecha de aprobación del Plan (así, por ejemplo, la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección, tiene numerosas referencias al mismo). Éstas sirven para constatar la importancia del Plan para las distintas políticas sectoriales, al igual que para revelar la evolución de sus consideraciones en el corpus jurídico de la comunidad autónoma de Andalucía.

Muy abundantes son los pronunciamientos administrativos, sobre todo los emitidos desde las delegaciones provinciales de las consejerías competentes en medio ambiente y ordenación del territorio, en virtud de su potestad de informar los planes, programas y actuaciones a aprobar en sus respectivos ámbitos. Éstos, por lo general, se limitan a cotejar el debido cumplimiento de las delimitaciones de los Espacios Protegidos, así como a condicionar los usos y actividades a su regulación. Por lo que pueden aportar la herencia que ha dejado en los distintos planes generales y planes territoriales aprobados desde entonces, y el sentido que han dado a la distribución de las protecciones, actividades y usos del suelo sometidos a autorización de la administración pública. El estudio de estos planes será abordado con detalle, si bien por la particularidad de la provincia de Granada, la de mayor número de municipios (172 hoy y 168 al aprobarse el PEPMFC), sólo se ha escogido una muestra de los más representativos.

Mucho más escasos son los artículos científicos editados (y muchos menos los autores ocupados de ello), la mayor parte dedicados a cuestiones que tocan transversalmente al Plan, o a su mera cita dentro de la historia de la evolución de la ordenación y el planeamiento territorial en Andalucía. Circunstancia que aunque dificulta la elaboración de esta tesis, la dota de cierta originalidad.

Muy dispersas aparecen las referencias periodísticas, normalmente publicadas en ediciones de tirada provincial y con frecuencia citadas de pasada en comparación al asunto en cuestión. Su utilidad está relacionada con los conflictos a los que ha dado lugar el Plan, lo que en ocasiones resulta interesante tener en cuenta, sobre todo en cuanto al conocimiento y respaldo social que haya podido cosechar.

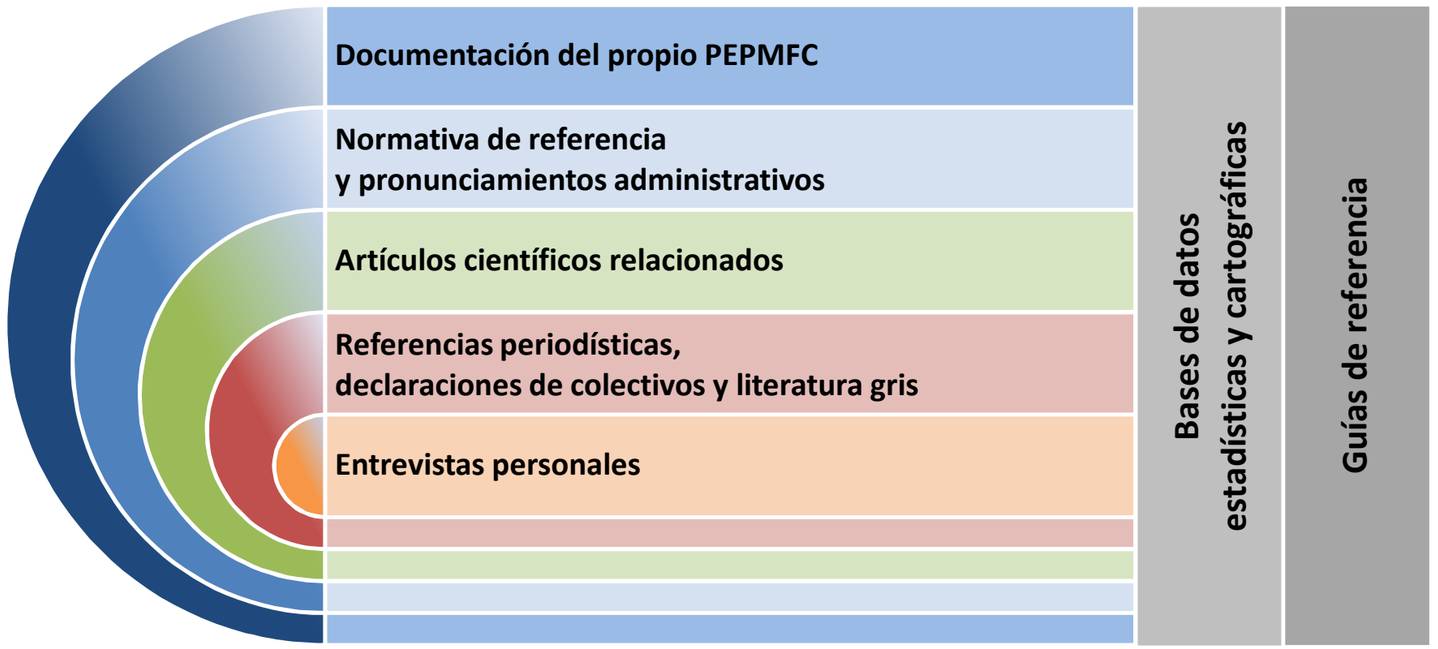
Otras referencias, como declaraciones de colectivos o literatura gris en general, han sido más difíciles de conseguir, no pudiéndose lograr más que aquellas que en la actualidad se encuentran en internet. Así, sólo un exhaustivo estudio de estos colectivos podría ayudar a desvelar la relación de sus declaraciones con el Plan, circunstancia que escapa a las limitaciones de esta tesis, pero que deberían ser tomadas en cuenta en futuros estudios.

Imágen nº 03: Uno de los documentos que orientan el seguimiento y evaluación de planes públicos en Andalucía (Fuente: OMSP, *Guía de segimiento y evaluación de planes de actuación de los servicios púlbiocos*, 2008).

Para reforzar algunas de las declaraciones de esta tesis, así como para explorar algunos de los procesos en los que se vio embarcado el Plan, se ha procedido a la entrevista de distintos actores encargados de su diseño, elaboración y gestión. En el caso del diseño se ha contactado con directivos autonómicos que por entonces participaron del planteamiento inicial del Plan; para la elaboración se ha mantenido interlocución con algunos de los técnicos encargados de su redacción; y para la gestión se ha hablado con algunos de los funcionarios encargados de su aplicación. Además, se ha recopilado la información aportada por algunos redactores de planes con vinculación con el PEPMFC.

Para ratificar los resultados obtenidos, así como para fijar el proceso evolutivo del Plan, se ha acudido a distintas bases de datos estadísticas y cartográficas, todas ellas públicas y accesibles (REDIAM, INE, IECA, etc.). Asimismo, se ha procurado que estas bases de datos fuesen compatibles con formatos alfanuméricos y espaciales habituales, y muy particularmente que pudieran ser trabajados desde los sistemas de información geográfica.

Gráfico nº 02: Principales fuentes documentales consultadas en el análisis del PEPMF de la provincia de Granada.
(Fuente: Elaboración propia, 2016).



Mientras que en cuanto a la metodología a adoptar, se seguirán las determinaciones de la mencionada *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía. Se podrían haber seguido otras guías metodológicas como la estatal *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Gobierno de España), la comunitaria *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea*[39] (EuropeAid de la Comisión Europea) o la internacional *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*[40] (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE); pero puesto que unas se apoyan en otras, se ha preferido trabajar con la primera por las siguientes razones: en primer lugar, porque tiene como referencia al sector público andaluz; segundo, porque se encuadra perfectamente en el corpus jurídico autonómico[41]; y tercero, porque permite sinergias, homologaciones y comparaciones con otras políticas públicas llevadas a cabo por las distintas administraciones públicas andaluzas.

Todas estas fuentes han sido debidamente referenciadas, tanto en el momento de su cita como en el capítulo final dedicado a las fuentes documentales consideradas. Igualmente, informar que la transcripción de las entrevistas realizadas, así como el archivo de las fotografías tomadas, quedan en haber del doctorando y a disposición de todos los interesados.

39. EUROPEAID, *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea. Volumen 2: Guía para evaluación geográfica y temática*; Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, Oficina de Cooperación, Comisión Europea, Unión Europea, 2006.
40. COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO, *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo,* Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2010.
41. Andalucía, Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos; Decreto 177/2005, de 19 de julio, por el que se modifica el Decreto 317/2003; y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

2.7.- RECAPITULACIÓN

El análisis de una de las planificaciones territoriales más longevas de Andalucía servirá como experimento para establecer la valía de la planificación territorial como técnica propedéutica de la ordenación del territorio, así como para medir el grado de incidencia territorial que la planificación sobre el medio físico puede llegar a tener a medio-largo plazo.

La valía de la planificación territorial como medio para conseguir una determinada ordenación del territorio se efectuará concretando la relación de eficacia, efectividad y eficiencia entre la ordenación propuesta y la ordenación conseguida con el trascurso de los años. Para ello que se acudirá a las muy contrastadas e institucionalizadas técnicas de análisis de políticas públicas, y más concretamente al seguimiento y evaluación del PEPMFC. Mientras, para medir el grado de incidencia territorial del PEPMFC, se comparará la organización del territorio diagnosticada en el propio Plan y la organización del territorio presente. Para ello se llevará a cabo una síntesis territorial de distintos momentos (inicial, intermedios y actual), extrayéndosele la evolución y dinámicas dadas entre estos intervalos, con el fin de justificar y explicar las transformaciones sucedidas.

En uno y otro caso se aducirá a los términos prefijados e institucionalmente más consolidados, así como a las diversas fuentes documentales y a los informantes más relevantes en la cuestión, realizando con ello una labor de recopilación inédita hasta la presente.

3. METODOLOGÍA CIENTÍFICA

3.1. Metodología de trabajo

3.1.1. Fundamentos del seguimiento y evaluación del PEPMFC

3.1.2. Etapas en el seguimiento y evaluación del PEPMFC

3.1.3. Tipos de seguimiento y evaluación del PEPMFC

3.1.4. Técnicas de análisis para el seguimiento y evaluación del PEPMFC

3.2. Facilidades y dificultades del estudio

3.3. Ventajas e inconvenientes de la metodología

3.4. Recapitulación

3. METODOLOGÍA CIENTÍFICA

El presente capítulo busca poner de manifiesto la consideración la metodología seguida, con especial dedicación a las características, las etapas, los tipos y las principales técnicas de análisis del seguimiento y evaluación seguidos.

También presenta, al final del mismo, un enunciado autocrítico con la enumeración de algunas de las facilidades y dificultades encontradas, así como las más relevantes ventajas e inconvenientes que el método plantea; sobre todo de cara a la observación de futuros trabajos.

3.1.- METODOLOGÍA DE TRABAJO

Supuesto que habitualmente suelen darse "un conjunto de factores que operan simultánea y sucesivamente en la realidad, en un realidad compleja, y que, por lo tanto, generalmente hay múltiples causas y no causas únicas"[42]; supuesto que se da por comúnmente admitido que "no existe una metodología de evaluación de políticas públicas plenamente consensuada y de aceptación generalizada"[43]; y supuesto que "los métodos deben adaptarse a los objetos de estudio, a los sistemas de información, los recursos disponibles y las hipótesis planteadas"[44]; ha sido bastante difícil concretar una metodología de trabajo precisa para el seguimiento y evaluación del PEPMFC de la provincia de Granada.

No obstante, como ya se justificó en el marco teórico, se ha apostado por seguir la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía.

Así, para concretar las características, etapas, tipologías y técnicas de análisis de políticas públicas con las que se va a llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del PEPMFC, a continuación se presentan aquellas que han sido seleccionadas de entre todas las que ofrece la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*. Éstas se acompañan de una breve descripción (fiel a la citada Guía) y el encuadre que cada una ha de tener dentro del presente estudio del PEPMFC.

Imágen nº 04: El doctorando fotografiando el entorno del FR-3 Sierra Elvira. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

42. FEINSTEIN, O., *Evaluación Pragmática de Políticas Públicas*, en Información Comercial Española (ICE). Evaluación de Políticas Públicas, nº836, Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007, pág. 20.
43. BUENO SUÁREZ, C. y OSUNA LLANEZA, J.L., *Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas*, en Andamios, Revista de Investigación Social, Vol.10, nº21, 2013, pág. 95.
44. (BUENO SUÁREZ, C. y OSUNA LLANEZA, J.L., 2013:101).

3.1.1.- FUNDAMENTOS DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PEPMFC

Las características comparadas de cada función (seguimiento y evaluación), en base a la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*, permite hacer las siguientes distinciones:

	SEGUIMIENTO	EVALUACIÓN
Perspectiva Temporal	Continuada en el tiempo	Periódica en las etapas clave (fase de formulación inicial, implantación, finalización, etc.)
Tipo de Análisis	Observación de la evolución, supervisión y documentación de los progresos registrados	Análisis a fondo, comparación de los resultados esperados con los alcanzados
Elementos Analizados	Insumos, actuaciones, resultados y productos. Procesos de implementación. Pertinencia y continuidad. Resultados probables a nivel de efectos directos	Productos respecto a insumos.Resultados respecto al costo. Procesos para alcanzar resultados. Pertinencia General. Eficacia y eficiencia
Necesidad de Análisis	Responder qué actuaciones se han realizado y qué resultados se han obtenido	Responder por qué y cómo se han obtenido los resultados
Tipo de Información que Suministra	Conocimiento de puntos críticos y opciones para la adopción de medidas correctoras	Conocimiento de los resultados e impactos. Áreas de mejora respecto de las estrategias y las actuaciones

Gráfico nº 03: Características del seguimiento y la evaluación de planes. (Fuente: OMSP, 2008:19).

- **En cuanto a la perspectiva temporal:** Para el seguimiento es continuada a lo largo del tiempo, por lo que caso de no haberse realizado obliga a volver la vista atrás a través de fuentes de información que permitan reconstruir lo más fidedignamente el pasado (en este caso se han utilizado los Mapas de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía, MUCVA 1984, 1999 y 2007, ya que permiten concretar los usos del suelo predominantes en cada momento y cada localización). Por su parte, la evaluación suele realizarse en determinados momentos claves, normalmente a decidir por el ente competente para finiquitar o reformular el Plan (en este caso se ha escogido el momento en base al hecho de resultar uno de los planes más antiguos de la Junta de Andalucía de los que se encuentran en vigor, si no el que más, transcurrido 35 años desde su formulación y 30 años de su aprobación).
- **En cuanto al tipo de análisis:** Para el seguimiento es fundamentalmente la observación de la evolución y los progresos conseguidos (perfectamente asumibles a través de los MUCVA/SIOSE y el rastreo de su asimilación por los planes vinculantes que han sido aprobados desde entonces). Mientras que para la evaluación es necesario un análisis estructural de las circunstancias, que obliga al contraste entre los objetivos del Plan y los resultados obtenidos (relación que se argumentará, objetivo por objetivo, con datos estadísticos, evolución de los usos del suelo y observación directa en campo).
- **En cuanto a los elementos analizados:** El seguimiento observará los medios materiales y personales empleados (mediante un exhaustivo estudio del expediente de tramitación del Plan y las entrevistas a sus promotores y redactores), las acciones que se deben a su implementación (a través del recogido de sus consignas en los planes vinculados y mediante los informes emitidos por la administración competente en relación a la autorización de usos y actividades), así como los efectos directos e indirectos con los que ha guardado relación (repasándose la prensa y declaraciones de colectivos implicados). Al tiempo que la evaluación se fijará más bien en la efectividad, eficacia y eficiencia de los medios empleados, relacionando estos aspectos con los resultados e impactos obtenidos a partir de la implementación del Plan (todo ello en base al análisis comparado de la situación inicial y la actual).
- **En cuanto a la necesidad de análisis:** El seguimiento ha de justificar qué se ha hecho y qué no (inventariando los usos y actividades, así como las planificaciones derivadas que guardan alguna relación con el Plan, al igual que las ausencias que han supuesto una contradicción, o simplemente una carencia, respecto a lo previsto en el Plan). Mientras que la evaluación se preguntará más bien por las causas y las consecuencias de las actuaciones que se han logrado y las que han resultado fallidas (se hará una primera aproximación a las causas, su relación con los objetivos, normas y medidas del Plan, su apoyo o no con medios suficientes, y su respaldo político-institucional).
- Finalmente, **en cuanto al tipo de información que suministra:** El seguimiento concretará las fortalezas y debilidades del Plan, mientras que la evaluación aportará las oportunidades y amenazas del mismo, siendo ambas fuentes igualmente relevantes para la retroalimentación del Plan, pues permitirá corregir errores y plantear medidas más certeras (éstas serán recogidas en una tabla DAFO en la que se precisarán los momentos de las debilidades y fortalezas detectadas, lo mismo que las potencialidades que plantean las amenazas y oportunidades concluidas).

3.1.2.- ETAPAS EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PEPMFC

Con todo, para ambos procedimientos (el seguimiento y la evaluación de políticas públicas), se puede seguir una única metodología. Esta metodología puede ser acometida según el modelo estándar o según el modelo integral. El modelo estándar "no cuestiona la estructura de causalidad (el teorema, el modelo, la tecnología) de la política y del programa, la supone correcta, siendo los causantes, los operadores, los que son cuestionados"[45], por lo que no se considera apropiado para este trabajo, ya que no se intenta poner el énfasis sólo en quién y cómo las acometió, sino también en sus manifestaciones y repercusiones sobre el territorio. Por su parte, con el modelo integral "lo que se pretende es abordar la evaluación como un proceso que analizaría tanto el ciclo completo de la política, como las políticas conexas y el contexto complejo que les afecta"[46], de ahí que se ajuste más adecuadamente al propósito del trabajo, ya que permitiría concretar con mayor grado de precisión la poliédrica realidad de un territorio afectado por un elevado número de iniciativas y transformaciones, públicas y privadas.

El modelo integral "puede y debe aplicarse a todo el ciclo de la intervención desde el diseño y planificación (evaluación ex ante), continuando con la implementación (evaluación *in intinerem*) y finalizando con la verificación de los efectos finales (evaluación *ex post*)"[47]. Según esta aseveración, el seguimiento y evaluación tendría que ocuparse de las siguientes fases: Diseño, Implementación, Resultados e Impacto. Fases que se encuadran perfectamente en las etapas del ciclo de las políticas públicas admitidas por la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*[48]: Formación de la Agenda (definición problema/necesidad), Formulación de la Política, Implementación de la Política, Efectos de la Política, Evaluación de la Política y Retroalimentación de la información. Si bien cabe precisar que en la etapa de Diseño se incluyen la Formación de la Agenda, la Formulación de la Política y el Diseño de la Política propiamente dicho, todo con el fin de simplificar el seguimiento/evaluación del Plan.

Por tanto, estas serán las fases de las que se ocupe la presente tesis doctoral, si bien hay que advertir que ésta se centrará prioritariamente en los resultados y los impactos, ya que éstos suponen la principal repercusión territorial del Plan; se tocará el diseño y la implementación, pues de ellos se infiere la evolución de lo planificado, pero no tanto lo conseguido; y finalmente sólo se pasará de puntillas por la terminación y el reciclaje, pues al no haber quedado derogado o invalidado el Plan, su remate o posterior uso para el replanteamiento del mismo o sustitución por otros planes, no forma parte sino de la prospectiva de esta tesis.

Gráfico nº04: Etapas de las que se ocupa el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en relación al Ciclo Vital de las Políticas Públicas. (Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía del OMSP, 2008 y PASTOR, 2014).

CICLO VITAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ETAPAS DEL SEGUIMIENTO / EVALUACIÓN
Formación de la Agenda	1. Diseño
Formulación de la Política	
Implementación de la Política	2. Implementación
Efectos de la Política	3. Resultados
	4. Impactos
Evaluación de la Política	5. Terminación
Retroalimentación de la información	6. Reciclaje

45. AGUILAR, L.F. y BUSTELO, M., *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº4, 2010.
46. PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014, pág. 111.
47. RUÍZ, A., La evaluación como intervención pública. Proceso estándar de evaluación, Madrid, Análisis y Evaluación de Políticas y Servicios Públicos, Goberna, 2013, pág. 10.
48. (OMSP, 2008:19).

3.1.3.- TIPOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PEPMFC

Según la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* "se distinguen distintos tipos de seguimiento y evaluación en función de los siguientes criterios: quién realiza la evaluación, cuál es la función o finalidad de la evaluación, cuál es el contenido de la evaluación y cuál es el momento o fase en el que se realiza la evaluación… Estos tipos de evaluación, aunque no constituyen tipos excluyentes, determinan en buena manera las técnicas de análisis más idóneas que han de utilizarse en cada caso"[49]. Así, para el caso del seguimiento y evaluación del PEPMF de la provincia de Granada los tipos serán los resaltados en el siguiente gráfico:

Gráfico nº05: Tipos de evaluación de políticas públicas y tipos seleccionados para el PEPMF.
(Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía del OMSP, 2008).

MOMENTO O FASE EN EL QUE SE REALIZA	QUIÉN LA REALIZA	CUÁL ES LA FUNCIÓN O FINALIDAD	CUÁL ES EL CONTENIDO
Ex ante	Interna o autoevaluación	De necesidades	Conceptual o de diseño
In intinerem	Externa	Formativa o correctiva	De gestión o de proceso
Ex post	Mixta	De balance o conclusiva	De resultados e impactos
			De la calidad

Por tanto, el seguimiento y evaluación del PEPMFC se realizará bajo las siguientes tipologías:

- **Evaluación *In intinerem*:** "Es una evaluación que se realiza en una etapa intermedia, entre la fase de formulación y la fase de finalización de una política o plan. Es decir, se aplica durante la fase de desarrollo, teniendo más sentido cuanto mayor sea el grado de implementación de las actuaciones. Su finalidad es evaluar los impactos que vayan generándose, así como revisar aquellos aspectos evaluados ex ante que puedan cambiar durante la etapa de implementación (por ejemplo, nuevos recursos disponibles, objetivos difícilmente alcanzables, etc.). Cuando la fase de desarrollo o implementación de las actuaciones se prolonga en el tiempo, es recomendable hacer más de una evaluación intermedia. Durante la evaluación se proponen preguntas como: '¿Los resultados alcanzados hasta el momento van en la línea de los objetivos del plan?' o '¿Se están empleando adecuadamente el presupuesto asignado y los recursos disponibles?'"[50]. Puesto que el grado de implementación del PEPMFC es muy dilatado, tanto en el tiempo como sobre el territorio, se considera muy oportuno el actual momento. Se evaluarán los impactos, así como las nuevas circunstancias puestas en juego, sobre todo en lo concerniente a los planes vinculados o relacionados que se han ido aprobando hasta entonces. Para realizar varias seudo-evaluaciones intermedias se remite a los cortes temporales de los Mapas de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía, del que se puede obtener alguna información referida a los años 1984, 1999 y 2007. Finalmente, destacar la peculiaridad de que aunque la evaluación se hace en un momento en el que el Plan sigue en vigor, el hecho de que haya dejado de mantener su vigencia en los espacios planificados por un 'plan superior', vuelve a su evaluación en *Ex-post*, exclusivamente para estos espacios.
- **Evaluación externa:** "La evaluación es desarrollada por profesionales independientes o expertos/as en la materia no implicadas directamente con la organización o en el proceso de definición o implantación de una política o plan"[51]. En este caso se trataría de un profesional independiente (el doctorando), el cual no está implicado directamente ni con la consejería competente en gestionar el PEPMF, ni ha formado parte de la definición del Plan. No obstante, sí que ha participado en su implementación, de manera colateral y durante un determinado periodo de tiempo pasado, al haber informado planeamiento urbanístico y territorial desde las consejerías de Medio Ambiente y de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía; circunstancias que no concurren en la actualidad y que en consecuencia hacen que se trate de una evaluación netamente externa.

- **Evaluación de balance o conclusiva:** "Su objetivo es evaluar los efectos de una política o plan. Se realiza en el momento de balance, cuando lo que se pretende es controlar los resultados e impactos, tanto esperados como no esperados, alcanzados tras su implantación. Las conclusiones obtenidas de este tipo de evaluación pueden llevar a tomar la decisión de si se deben continuar o suspender las actuaciones. Las preguntas que se plantean con este tipo de evaluación son, por ejemplo: '¿Hasta qué punto los resultados que se esperaban obtener han sido cumplidos satisfactoriamente?', '¿Cuáles son los efectos directos e indirectos producidos?' o '¿Debería continuarse el plan en el futuro?'… tienen un carácter sumativo respecto al conocimiento generado y su finalidad es apoyar la toma de decisiones o permitir la elaboración de juicios sobre el valor de lo evaluado"[52]. En cuanto al seguimiento y evaluación del PEPMFC la función es más de balance que conclusiva, pues el Plan no ha sido derogado, manteniendo su vigencia. Por tanto, el cometido es realizar un alto en el camino, un punto y seguido, para valorar la repercusión del Plan y reflexionar sobre su continuidad, en base a los resultados e impactos obtenidos.

- **Evaluación de contenidos mixtos:** Como ya se ha mencionado anteriormente, el presente seguimiento y evaluación del PEPMFC se va a realizar sobre todas las etapas de una política pública, aunque con mayor dedicación a unas que a otras en virtud de su repercusión sobre el territorio. Así, en cuanto a los elementos que se evalúan, se abordará todos los tipos determinados en citada *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*:

  - **Evaluación conceptual o de diseño:** "Pretende esclarecer si las metas y objetivos pueden ser alcanzados a partir de una política o un plan diseñado. Por ello, se ocupa del análisis de la racionalidad y coherencia de su diseño asegurando una conexión o correspondencia entre la lógica del modelo diseñado y los instrumentos de intervención seleccionados. Entre los elementos que han de ser evaluados están: Los problemas o circunstancias que justifican su necesidad y la bondad del diagnóstico realizado para identificar los mismos. Los objetivos definidos y la manera en que se entenderá que éstos se han cumplido (sistema de medición). La validez de la estrategia diseñada. Los recursos e instrumentos utilizados para alcanzar los objetivos definidos. La metodología empleada. La compatibilidad de una política o plan con otras políticas, planes y programas. Etc. Por ejemplo, el tipo de preguntas que se plantean con este tipo de evaluación son: '¿Están bien conceptualizados los problemas?' o '¿Existe correspondencia entre los objetivos definidos y los problemas identificados en la fase de diagnóstico de las necesidades?'"[53]. Para comprender los problemas y las soluciones planteados por los redactores del Plan se estudiarán los trabajos previos de diagnóstico, síntesis del diagnóstico y metas y objetivos diseñados, en relación a las demandas ciudadanas, técnicas y político-administrativas. Igualmente se procederá con el método utilizado, la estrategia seguida, los instrumentos previstos y los recursos dispuestos, considerándose con el paso del tiempo su validez. Finalmente se valorarán las previsiones que se fijaron en el Plan como dinamizadoras y/o complemento de otros planes y actividades. Todo ello se realizará con las limitaciones que supone el trascurso del tiempo, para lo que habrá que contar con los redactores del Plan, mediante entrevistas personales, para la recuperación de buena parte de esta información; además de, por supuesto, desempolvar el expediente de tramitación y trabajos previos, material indispensable para este cometido.

  - **Evaluación de gestión o proceso:** "Su finalidad es mejorar la gestión de una política o plan implementados proporcionando un mayor conocimiento respecto a sus responsables o agentes gestores/as (grado de implicación, coordinación, etc.) y los procedimientos y criterios de funcionamiento interno de la organización (reparto de tareas, recursos financieros, etc.). Este tipo de evaluación facilita el proceso de adopción de las decisiones para poner en marcha la gestión de las políticas. Además de abarcar desde el diseño hasta la ejecución, también trata otros aspectos como el presupuesto o el plan de comunicación de la política o plan. Las preguntas abordadas en este tipo de evaluación son, por ejemplo: '¿Cuál es el grado de implicación de los gestores en la puesta en marcha del plan?' o '¿Son suficientes los medios humanos, materiales y financieros para alcanzar los objetivos marcados?'"[54]. Esta faceta, en cuanto que inmiscuye a los funcionarios encargados de la implementación del Plan, contará con las aportaciones realizadas por éstos a través de las entrevistas a realizar. Se procurará que entre éstos se encuentren desde puestos base (encargados de cuestiones meramente técnicas como la justificación y aplicación del Plan), hasta jefes de servicio e incluso personal de los servicios jurídicos adscritos a la consejería competente (encargados de la interpretación y orientación del Plan). Paralelamente, se estudiarán las relaciones del Plan con otras normativas, planes y actuaciones, resaltando los conflictos surgidos y las herencias transmitidas durante el proceso de su gestión; esto se realizará confeccionando un glosario de éstos y analizando, uno por uno, su repercusión.

49. (OMSP, 2008:47).
50. (OMSP, 2008:52-53).
51. (OMSP, 2008:47).
52. (OMSP, 2008:49).
53. (OMSP, 2008:50-51).
54. (OMSP, 2008:50).

- **Evaluación de resultados e impactos:** "Facilita información sobre los resultados y los impactos de una política o un plan de actuación, e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la/el misma/o y no a otros factores externos. Mediante la evaluación se consigue determinar el grado de eficacia y eficiencia alcanzado. Suelen distinguirse dos niveles de evaluación. En primer lugar, la evaluación de los resultados, es decir, respecto al cumplimiento de los objetivos perseguidos. Se centra en los resultados inmediatos, directos y concretos generados en los/as destinatarios/as y beneficiarios/as (población objetivo). En segundo lugar, la evaluación de los impactos, es decir, de los efectos que redundan de manera menos inmediata sobre la población en general. En la mayoría de las ocasiones, estos efectos no son tan directos y es preciso que transcurra cierto tiempo desde la ejecución de una política o plan para apreciarlos. Con este tipo de evaluación se plantean preguntas tales como: '¿Se están alcanzando los parámetros de referencia u objetivos establecidos?' o '¿Cuál es el coste de las acciones puestas en marcha?'"[55]. Los resultados obtenidos serán cotejados en base al refrendo de los objetivos perseguidos; para ello se justificará estadística y cartográficamente el cumplimiento de lo previsto, así como el incumplimiento de lo previsto y aquellos otros resultados no esperados. Igualmente, los impactos detectados se vincularán a las acciones directamente vinculadas al Plan, determinándose de si se trata de impactos positivos o negativos, inicialmente considerados como posibles o totalmente imprevistos. Finalmente, unos y otros (resultados e impactos) serán pasados por el tamiz de la eficacia y la eficiencia, listando cada uno de ellos en relación a los esfuerzos realizados.

- **Evaluación de calidad:** "Como resultado de la ejecución de una política o plan pueden cumplirse todos sus objetivos y, sin embargo, no verse satisfechas las expectativas de la ciudadanía. Este tipo de evaluación trata de garantizar que se producen los beneficios esperados en la población objetivo. Parte del conocimiento de las valoraciones y expectativas de los/as destinatarios/as o implicados/as (usuarios/as, grupos de interés, empresas, agentes sociales, clientes, etc.) para establecer la efectividad de una política o plan. La evaluación puede realizarse en cualquier etapa, desde la fase de diseño hasta la de ejecución de la política o plan, ya que concibe ésta como una unidad en su conjunto e intenta mostrar las conexiones entre sus distintos elementos y la satisfacción de las expectativas de los/as beneficiarios/as y clientes. Suelen emplearse técnicas de recogida de información directa sobre las opiniones y expectativas de las personas tales como encuestas, grupos de discusión, etc., así como, establecerse estándares concretos y medibles de calidad. Las preguntas que han de formularse con este tipo de evaluación son tales como: '¿Cuál es el grado de satisfacción de los/as usuarios/as?' o '¿Perciben los/as beneficiarios/as favorablemente los resultados de las actuaciones realizadas?'"[56]. Para concretar la satisfacción de destinatarios y gestores, se procederá mediante la entrevista de agentes implicados; mientras que para determinar la 'satisfacción' del propio medio al que se dirigen las acciones se aportarán los resultados obtenidos mediante la observación directa del doctorando y su director de tesis, ratificada con los datos estadísticos, cartográficos y documentales existentes, así como con los últimos estudios publicados sobre la calidad del medio físico tratado en el Plan. Esta fase se concluirá con una propuesta de encuesta a realizar, así como la prospectiva de las principales líneas que debería seguir el Plan de cara a su revisión.

3.1.4- TÉCNICAS DE ANÁLISIS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PEPMFC

La *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* fija distintas metodologías y técnicas de análisis para el seguimiento y evaluación de planes, distinguiéndose, según se trate, entre técnicas de recogida de información, técnicas de análisis y modelos de seguimiento y evaluación. De entre éstas, se han escogido, por su oportunidad, los siguientes métodos y técnicas:

Técnicas de recogida de datos:

- **Revisión documental:** "Constituye una revisión inicial de los estudios publicados u otros documentos relevantes que puedan contribuir a identificar las cuestiones principales que deberán tratarse. Esta técnica está limitada por la disponibilidad y la accesibilidad de la documentación, el modo en que se ha presentado y quién la ha presentado (posibilidad de sesgos, etc.), el método de almacenamiento y todas las cuestiones de calidad derivadas de estas restricciones"[57]. En el caso en cuestión se han empleado todas las fuentes documentales expresadas en el capítulo correspondiente de este apartado (2.6.- Fuentes documentales.), destacándose: el propio Plan, su expediente de tramitación, los trabajos técnicos precedentes, la Síntesis para su exposición pública, las citas normativas, los pronunciamientos administrativos, las fuentes institucionales oficiales, una selección de los planes generales urbanísticos y los planes subregionales más representativos, los artículos científicos editados, las referencias periodísticas y algunas de las citas relacionadas. La lectura interpretativa de estos documentos permitirá recuperar parte del pasado del Plan y fijar algunas de las relaciones causa-consecuencias dadas en cada momento, de ahí que se aplique sobre todo durante las fases de diseño e implementación.

- **Entrevista en profundidad:** "Son fundamentales cuando desea obtenerse conocimiento a fondo respecto a cuestiones cualitativas. Proporcionan información directa a través de informantes claves (una persona o un grupo pequeño) mediante una serie de preguntas abiertas para orientar las conversaciones y permitiendo que se hagan nuevas preguntas como resultado del debate. El diálogo establecido durante la entrevista está estructurado y dirigido por un/a entrevistador/a, capaz de anotar y ordenar los datos recogidos. Es conveniente preparar un guion y grabar las intervenciones"[58]. A fin de reforzar la revisión documental interpretativa y la observación directa llevada a cabo, se han realizado entrevistas a algunos de los actores implicados en el diseño, elaboración y gestión del Plan. Para el diseño se ha entrevistado a algunos directivos autonómicos de entonces, para la elaboración a algunos de los redactores y para la gestión a algunos de los funcionarios. Todas las entrevistas se han hecho siguiendo el siguiente procedimiento: citación (para ver la disponibilidad, ajustar las agendas y convenir la forma de entrevista), envío del cuestionario previo (para encauzar el sentido de la entrevista, poner en sobre-aviso respecto a las cuestiones a preguntar, por si el entrevistado hubiera de recuperar información y poder efectuar un cálculo de su duración), realización de la entrevista (con base en el cuestionario previamente presentado pero abriendo las preguntas a las aportaciones del entrevistado y grabando todo su desarrollo) y transcripción de la información obtenida. Con esta técnica de recogida de datos y opiniones se ha recabado información sobre todas las fases, si bien ha sido más relevante para el diseño y la implementación, y menos para la terminación y el reciclaje.

Gráfico nº06: Principales métodos y técnicas para el seguimiento y la evaluación de planes, y métodos y técnicas escogidos para el análisis del PEPMF. (Fuente: OMSP, 2008:55).

Técnicas de recogida de información	Técnicas de análisis	Modelos de seguimiento y evaluación
• Revisión documental	• Análisis DAFO	• Enfoque del Marco
• Encuestas de opinión	• Análisis PEST	• Lógico
• Entrevistas en profundidad	• Árboles de problemas y árboles de objetivo	• EFQM
• Observación directa	• Análisis de los impactos	• SERVQUAL
• Técnicas de grupo	• Análisis de la eficiencia	• QFD
• Método DELPHI	• Análisis de la eficacia	• Otras técnicas
• Sistemas de indicadores y cuadro de mando		

- **Observación directa:** "La observación participante es una variante que puede definirse como *un conjunto de métodos de observación donde el investigador forma parte de los sucesos que se observan. El observador está en una relación "frente a frente" con los observados, recogiendo datos al mismo tiempo que participa con ellos dentro del marco de su vida natural. La participación directa del observador en la situación le permite obtener una imagen más detallada y completa de la situación observada, pero, a su vez, tiene el inconveniente de que al estar inmerso en la situación que observa, está expuesto a la pérdida de objetividad* (Cicourel, 1982). Se basa en la obtención de información útil y puntual observando a los demás, que contribuya a enriquecer el proceso de adopción de decisiones u obtener percepciones y conclusiones procedentes de las personas implicadas o beneficiarias que puedan servir para mejorar una política pública o plan de actuación"[59]. Hay cuestiones que sólo pueden abordarse desde la observación directa, bien porque no existen fuentes documentales, no son conclusivas o resultan contradictorias; o bien porque no existen confidentes a los que entrevistar, u ocultan la información, ya sea deliberadamente o no. En estos casos se ha procedido a través de la observación directa del doctorando y su posterior interpretación de lo observado, aprovechando la el conocimiento y la experiencia que éste posee en la aplicación del Plan. Esta técnica ha sido aplicada fundamentalmente en las fases de implementación, resultados e impactos, y sobre todo en estas dos últimas, toda vez que escasean los estudios conclusivos sobre los efectos del PEPMFC.

55. (OMSP, 2008:50).
56. (OMSP, 2008:51).
57. (OMSP, 2008:55).
58. (OMSP, 2008:56).
59. (OMSP, 2008:57).

Técnicas de análisis:

- **Análisis DAFO:** "Se emplea para identificar los factores relacionados con las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de una política o plan. Estos factores serían: Debilidades: Factores en relación con aquello que no ha funcionado tan bien, que deberían mejorar o evitarse. Por ejemplo, aquello que la ciudadanía percibe que es deficitario o una debilidad, u otras cuestiones que puedan reducir las fortalezas para la aplicación de la política o plan. Amenazas: Factores que limitan o amenazan toda la serie de oportunidades de éxito de la política o plan. Obstáculos de diversa índole, poca disponibilidad de recursos, mala coordinación en las actuaciones, etc., pueden ser considerados como amenazas. Fortalezas: Factores que suponen una ventaja para la aplicación de la política o plan. Por ejemplo, el acceso o la buena disponibilidad de recursos, una percepción o valoración favorable respecto a la implantación de la política o plan, etc. Oportunidades: Factores que contribuyen a subsanar las debilidades y sacar provecho de las fortalezas. Una coyuntura favorable, los cambios en la tecnología, en la normativa legal, en la sociedad, etc. pueden ser oportunidades que ayuden a la aplicación de la política o plan. Este método es útil para pensar en posibles dificultades y soluciones. Contribuye a convertir los errores o deficiencias detectados en procesos constructivos de aprendizaje, y hacer que problemas complejos sean más fáciles de resolver en el plazo más breve posible"[60]. Esta técnica se ha utilizado profusamente cuando se abordan cuestiones valorativas, ya que permite detectar los pros y contras de una política, cuestión esencial para determinar sus resultados e impactos, y lo que es más importante, sus resultados e impactos negativos y positivos; pues toda política pública tiene unos beneficios y beneficiarios, que son los que motivan su puesta en marcha, pero también unos perjuicios y perjudicados, que pueden ser determinados colectivos sociales o el mismo medio ambiente. Al aplicarse en las fases de valoración es transversal a todas las etapas del seguimiento/evaluación, cerrando el análisis del diseño, la implementación, los resultados e impactos, la terminación, e incluso fundamentando el reciclaje de la política pública. Para cada una de estas etapas no se recogerá una matriz DAFO propia, sino que sus conclusiones se insertarán en los contenidos de cada capítulo al mostrarse los pros y contras de cada acción, así como las consecuencias positivas o negativas que de ellos se derivan.

- **Análisis PEST:** "Se emplea para analizar los factores externos que inciden en una política pública o plan de actuación. Estos factores pueden verse condicionados por la situación previa de la región o del país donde se implanta la política, por la existencia de organismos oficiales y privados que puedan prestar su colaboración, las condiciones geográficas del entorno, el acceso y disponibilidad a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), etc. El análisis PEST sintetiza cuatro aspectos: Políticos: Factores relacionados con la estabilidad gubernamental, las políticas públicas existentes, el marco legal y normativo, etc. Económicos: Factores que abordan la coyuntura económica, el ciclo económico, la evolución de las macromagnitudes económicas (renta, empleo, etc.), nivel de desarrollo. Sociales: Factores relativos a la evolución demográfica, la movilidad social, los cambios en los estilos de vida, el nivel educativo, etc. Tecnológicos: Factores relacionados con el grado de implantación de las tecnologías, el gasto público en investigación y desarrollo tecnológico, distribución y transmisión de la tecnología, etc."[61]. Este es, por tanto, uno de los análisis multifactoriales más completos, de ahí la conveniencia de emplearlo en el seguimiento/evaluación de políticas públicas, y en concreto en el caso del PEPMFC, ya que por su enjundia afecta tanto a factores políticos (ante todo al diseñarse y tomarse la decisión de mantenerlo vigente), como económicos (en cuanto a los usos y actividades que ha determinado durante su implementación), como sociales (afectando en distintos aspectos, pero sobre todo en los referentes a la relación del hombre con su medio: explotación, aprovechamiento, relaciones de comensalismo, disfrute, etc.) y tecnológicos (reformulaciones de la actitud de la administración pública ante el medio, cambios en los hábitos de interacción con el medio, orientación de los futuros planes y programas, determinación de inversiones, etc.). Es por ello que se ha aplicado de manera transversal a todas las etapas del seguimiento/evaluación del Plan, en especial cuando se ha procedido al estudio de su reacción ante los agentes implicados.

- **Árboles de problemas y árboles de objetivos:** "Son representaciones descriptivas que proporcionan una visión global, pero simplificada, de las relaciones de causa y efecto. Su finalidad es, por un lado, identificar un problema básico y sus efectos y causas subyacentes, y por otro lado, determinar los objetivos esenciales y las actividades necesarias para abordar el problema y llegar a un acuerdo al respecto. Este método es esencial en la fase de formulación o diseño de una política pública o plan de actuación para revisar el marco lógico existente y determinar los objetivos y productos que deberán ser objeto de seguimiento. Permiten evaluar la pertinencia y coherencia entre problemas y objetivos. Construcción de un árbol de problemas. El nombre de esta técnica se debe a que se trata de construir un esquema, a modo de árbol, que partiría

del problema principal ("el tronco") del que emanarían ramificaciones en las que se representarían sus causas subyacentes. Construcción de un árbol de objetivos. Su representación trata de mostrar las acciones necesarias para abordar los problemas (y sus causas) recogidos previamente en el árbol de problemas. Se elabora invirtiendo los problemas en objetivos"[62]. Más que emplearse como una técnica de análisis, han sido utilizados como gráficos explicativos de esa compleja realidad multifactorial a la que afecta el Plan, pues ayuda a esclarecer el origen de las causas y a entender su relación con las consecuencias que se producen a cada paso dado por la intervención. Ha sido muy determinante a la hora de fijar la relación entre problemas, objetivos y medidas en la etapa de diseño, pero también para desglosar la participación de los distintos agentes implicados en las distintas etapas del Plan, así como concretar la relación entre acciones, resultados e impactos.

- **Análisis de los impactos shift-share:** "La técnica shift-share es un instrumento de análisis que alcanzó un gran auge en los años setenta a través de diversos estudios de carácter económico, sectorial y regional. Su principal objetivo es la posibilidad de cuantificar los cambios o sesgos geográficos en la actividad económica observada en un periodo de tiempo, aunque la aplicación se ha extendido a otras áreas en el análisis de políticas públicas. En el ámbito de las administraciones públicas, esta técnica se ha empleado generalmente en el estudio del impacto de una política regional. Parte de la comparación de los resultados obtenidos en zonas donde se ha aplicado una determinada política y los resultados en zonas en las que no. Se trata de contrastar los valores alcanzados, según las variables consideradas, en las zonas asistidas y no asistidas, en períodos de política activa y en períodos de ausencia de medidas políticas"[63]. El hecho de que el PEPMFC afecte distintamente a diferentes áreas (zonas catalogadas y no catalogadas, ámbitos planificados por 'planificaciones superiores' y ámbitos sin desarrollar por éstas, espacios afectados por unas u otras normas generales, etc.), hace que sea una técnica perfectamente aplicable en el seguimiento/evaluación del PEPMFC, pues permite constantemente comparar y sonsacar conclusiones de la distinta evolución de cada área. Será de gran aplicación durante las etapas de resultados e impactos, así como para la de reciclaje, ya que en virtud de los cambios producidos, se pueden concretar unas medidas u otras para orientar la futura planificación de determinados ámbitos de gran interés.

- **Análisis de la evolución de los usos del suelo:** Para realizar un análisis de este tipo es imprescindible contar con una distribución cartográfica de los usos del suelo, un refrendo estadístico de las superficies adscritas a cada uso y varios cortes temporales para esta cartografía y estadística. Esta información se encuentra disponible en los Mapas de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía (MUCVA), editados para distintos años (foto-interpretación del Vuelo Americano de 1956, reinterpretación de los mapas de 1977 y 1984, y producción cuatrienal de la Consejería de Medio Ambiente 1999, 2003 y 2007), si bien en esta ocasión sólo se van a considerar todos los existentes desde 1984 (mapa inmediatamente anterior a la aprobación del PEPMFC) hasta el último publicado (2007), con la excepción de 2003, es decir, tres mapas (1984, 1999 y 2007). Para intentar prolongar la secuencia se ha recurrido al Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España, que en Andalucía actualiza los datos para 2013, pero no ha sido posible homologar las categorías y, por tanto, se ha descartado el uso de este momento. Éstos, disponibles para todo el territorio andaluz, se cortarán debidamente a los límites de la provincia de Granada, pues es el ámbito al que se circunscribe el PEPMFC de la provincia de Granada, y a cada una de las subunidades en las que éste se divide. Las 89 categorías de usos del suelo identificadas en la Provincia se sintetizarán en 23 tipos en base a emparentados físico-naturales, todo ello a fin de simplificar el manejo de datos. Para cada corte se elaborará una cartografía y una estadística propias, lo que permitirá el análisis diacrónico por comparación, y la obtención de las transferencias/permutas de usos, así como las tendencias de evolución, mediante la aplicación de distintas formulaciones. Todo ello se llevará a cabo mediante el empleo de sistemas de información geográfica y hojas de cálculo de entre los más usados. Esta técnica será muy recurrente para la obtención de conclusiones en cuanto a los resultados e impactos dados, ya que no sólo permitirá cifrarlos, sino que además ayudará a establecer relaciones de causalidad y proyecciones inmediatas.

60. (OMSP, 2008:59).
61. (OMSP, 2008:60-61).
62. (OMSP, 2008:60-61).
63. (OMSP, 2008:62).

Modelos de seguimiento y evaluación:

- **Enfoque del Marco Lógico (EML):** "Es un método creado en la década de los setenta y ha sido tradicionalmente muy utilizado en el ámbito de la cooperación internacional y de la planificación y gestión de proyectos para el desarrollo (promovido por organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE). Es una herramienta analítica para la planificación de la gestión de proyectos orientados por objetivos, que puede emplearse durante la preparación, la ejecución y la evaluación de los mismos. Aborda la planificación y gestión de todo el ciclo de un proyecto, en el que distingue cuatro fases fundamentales (identificación, diseño/formulación, ejecución y seguimiento, evaluación) y los aspectos concretos que han de estudiarse dentro de cada una de ellas"[64]. Aunque es más propio de proyectos de desarrollo, como lo que se busca es la protección de un determinado ámbito, podría ser equiparable, en especial a la relevancia que se le concede al logro de un objetivo (la protección), su medición (indicadores ambientales) y su durabilidad en el tiempo (sostenibilidad). Asimismo, como afecta a todo el ciclo, es perfectamente encuadrable en el presente seguimiento/evaluación del PEPMFC, si bien va a resultar singularmente útil en las etapas de diseño, en concreto en la formación de la agenda (análisis de la participación, problemas, objetivos y alternativas) y en la etapa de terminación y reciclaje, ya que es especialmente útil para la detección de factores externos, indirectos o secundarios.

- **Análisis del impacto ambiental:** "La responsabilidad que tienen las administraciones públicas respecto a los impactos que generan las actuaciones que éstas desarrollan sobre el medio ambiente, y la integración de criterios de sostenibilidad y eficiencia, ha contribuido a la adopción de enfoques que incluyen la perspectiva medioambiental en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas… la perspectiva medioambiental contribuye a mejorar la calidad de las políticas y planes, a partir de la consideración de criterios de sostenibilidad, rendimiento y eficacia. Se trata, tanto de hacer un empleo eficiente de los recursos empleados en términos de sostenibilidad ambiental, como de prever el impacto medioambiental que tendrán las actuaciones implantadas mediante la aplicación de una política o plan"[65]. Aunque su mayor repercusión se debe los impactos producidos sobre el medio ambiente, se considerarán igualmente los efectos socioeconómicos debidos a la interacción de los usos y actividades antrópicas con las propuestas de protección del Plan. Evidentemente, su fuerte radica en la consideración de los impactos, los resultados, y en definitiva toda la evaluación, de ahí que se dedique a estas últimas etapas del estudio.

Gráfico nº07: Esquema básico del modelo de seguimiento y evaluación del Enfoque del Marco Lógico.
(Fuente: OMSP, 2008:66).

Para resumir todo lo expuesto, a continuación se presenta un cuadro resumen con las principales características, etapas, tipos y técnicas de análisis empleados para el seguimiento y evaluación del PEPMFC de la provincia de Granada.

64. (OMSP, 2008:66).
65. (OMSP, 2008:74).

Gráfico nº08: Etapas, planteamientos básicos y técnicas de análisis para el seguimiento/evaluación del PEPMFC de la provincia de Granada.
(Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía del OMSP, 2008).

FASE Pol. Púb.	ETAPA Seguimiento /Evaluación	TIPOS de Seguimiento / Evaluación		PLANTEAMIENTOS básicos del Seguimiento / Evaluación del PEPMF de la provincia de Granada	TÉCNICAS DE ANÁLISIS empleadas en el Seguimiento / Evaluación del PEPMF
Formación de la Agenda	1.- Diseño	*In intinerem* Externa De balance o conclusiva	Conceptual o de diseño	1. ¿Existía el problema?	RD / PEST, APO / EML
				2. ¿El problema se había convertido en una necesidad? a. Para la población. b. Para los políticos. c. Para los gestores. d. Para el medio físico.	RD, EP / PEST / EML
Formulación de la Política				3. ¿El diagnóstico identificaba los problemas o circunstancias?	RD / DAFO / EML
				4. ¿Están bien conceptualizados los problemas?	RD / DAFO / EML
				5. ¿El diagnóstico identificaba las necesidades?	RD / DAFO / EML
				6. ¿Están bien conceptualizadas las necesidades?	RD / DAFO / EML
				7. ¿Se plantearon soluciones?	RD / APO / EML
				8. ¿Se plantearon objetivos?	RD / APO / EML
				9. ¿Existe correspondencia entre objetivos definidos y problemas identificados en la fase de diagnóstico de necesidades?	RD / APO / EML
				10. ¿Los objetivos pueden ser alcanzados por el Plan?	RD / DAFO / EML
				11. ¿Se estableció alguna programación para los objetivos?	RD / DAFO / EML
				12. ¿Se estableció un sistema de medición para entender el cumplimiento de los objetivos?	RD / DAFO / EML
				13. ¿Se plantearon instrumentos y medidas de intervención?	RD / DAFO / EML
				14. ¿Estaban bien relacionados los instrumentos y medidas de intervención con los objetivos?	RD / APO / EML
				15. ¿Los instrumentos y medidas de intervención pueden ser alcanzados por los medios con lo que cuenta el Plan?	RD / DAFO / EML
				16. Previsiones de compatibilidad del Plan con otras políticas, planes y programas.	RD / PEST / EML
				17. ¿Se divulgó correctamente el Plan (Plan de Divulgación, Información Pública, etc.)?: a. Entre la sociedad. b. Entre los colectivos afectados. c. Entre los políticos/instituciones. d. Entre los técnicos/administración.	RD, EP / PEST / EML
				18. ¿El Plan tuvo pronunciamientos a favor o en contra?: i. Por parte de la población. ii. Por parte de colectivos afectados. iii. Por parte de los políticos/instituciones. iv. Por parte de los técnicos/administración: conocimiento, implicación, coordinación…	RD, EP / PEST / EML
				19. ¿Se previeron labores de seguimiento y evaluación?	RD / DAFO / EML
Implementación de la Política	2.- Implementación		De gestión o de proceso	20. Papel de los responsables o agentes gestores. a. ¿El Plan es conocido por sus responsables o agentes gestores? b. ¿Se gestiona correctamente: procedimientos, criterios de funcionamiento interno de la organización, reparto de tareas…? c. ¿Se encuentran implicados en la implementación del Plan? d. Quejas generalizadas.	RD, EP, OD / PEST / EML
				21. Papel de la población hacia la que se dirige: a. ¿El Plan es conocido por la población a la que se dirige? b. ¿Se encuentran implicados en la implementación del Plan? c. Quejas generalizadas.	RD, OD / PEST / EML
				22. ¿Los recursos son suficientes? a. Financieros. b. Materiales. c. Humanos. d. Técnicos.	RD, OD / PEST, SH / EIA
				23. ¿Se realizaron labores de seguimiento y evaluación?	EP / PEST / EML
				24. Compatibilidad del Plan con otras normas, políticas, planes y programas.	RD, OD / PEST, SH / EIA
				25. ¿Se han realizado cambios sustanciales en el Plan?	RD, OD / DAFO / EIA
				26. ¿Se han realizado cambios sustanciales en los responsables o agentes gestores?	RD, OD / PEST / EIA
				27. ¿Se ha ejecutado algún Plan de Comunicación?	RD, EP / PEST / EIA
				28. ¿Se pensó en algún momento en su derogación, sustitución o revisión?	RD, EP / PEST / EIA
Efectos de la Política	3.- Resultados		De resultados e impactos	29. Diagnosis de resultados (efectos inmediatos, directos y concretos): a. Sobre la población. b. Sobre los políticos/instituciones. c. Sobre los gestores/administración. d. Sobre el medio físico.	EP, OD / DAFO, SH, MUCVA / EIA
				30. ¿En qué medida los resultados se deben al Plan o a otros factores externos?	OD / APO, SH / EIA
				31. Distinción entre resultados esperados y no esperados.	OD / SH, MUCVA / EIA
				32. Grado en el que los resultados obtenidos se incardinan con los objetivos y acciones planteados.	OD / APO, SH, MUCVA / EIA
				33. Diagnosis de impactos (efectos menos inmediatos, indirectos e imprecisos): a. Sobre la población. b. Sobre los políticos. c. Sobre los gestores. d. Sobre el medio físico.	EP, OD / DAFO, SH, MUCVA / EIA
				34. ¿En qué medida los impactos se deben al Plan o a otros factores externos?	OD / APO, SH / EIA
				35. Distinción entre impactos esperados y no esperados.	OD / APO, SH / EIA
				36. Grado en el que los impactos obtenidos se incardinan con los objetivos y acciones planteados.	OD / APO, SH, MUCVA / EIA
	4.- Impactos			37. Validez de la metodología empleada y relación con los resultados e impactos.	EP, OD / DAFO / EIA
				38. Validez de la estrategia diseñada y relación con los resultados e impactos.	EP, OD / DAFO / EIA
				39. Validez de los recursos invertidos y relación con los resultados e impactos.	EP, OD / DAFO / EIA
				40. Validez de los instrumentos planteados y relación con los resultados e impactos.	EP, OD / DAFO / EIA
				41. Validez de la implementación llevada a cabo y relación con los resultados e impactos.	EP, OD / DAFO / EIA
Evaluación de la Política	5.- Terminación		De la calidad	42. Eficacia: Relación objetivos y resultados: ¿Se están alcanzando los parámetros de referencia u objetivos establecidos?	OD / DAFO, PEST, APO, SH / EIA
				43. Eficiencia: Relación medios empleados y resultados conseguidos: ¿Cuál es el coste de las acciones puestas en marcha?	OD / DAFO, PEST, APO, SH / EIA
				44. Grado de satisfacción de las expectativas: a. Ciudadana. b. Política. c. De los responsables o agentes gestores. d. Del medio.	EP, OD / PEST / EML
				45. Valoración del Plan por destinatarios/implicados: '¿Perciben los beneficiarios favorablemente los resultados de las actuaciones? a. Ciudadana. b. Política. c. De los responsables o agentes gestores. d. Del medio.	EP, OD / PEST / EML
				46. Valoración del Plan por el resto de población: '¿Perciben el resto de población favorablemente los impactos de las actuaciones? a. Ciudadana. b. Política. c. De los responsables o agentes gestores. d. Del medio.	EP, OD / PEST / EML
Retroalimentación información	6.- Reciclaje			47. ¿La falta de resultados o la existencia de impactos negativos invitan a una reformulación del Plan?	OD / DAFO / EML
				48. ¿Existen motivos de obsolescencia que motiven la reformulación del Plan?	OD / DAFO / EML
				49. ¿Qué repercusión tiene el Plan para la planificación del ámbito competencial?	OD / DAFO, SH / EML
				50. ¿En el contexto del resto de planes similares o relacionados, qué valoración recibe el Plan?	OD / DAFO, SH / EML

TÉCNICAS DE RECOGIDA DE DATOS:
RD: Revisión documental.
EP: Entrevista en profundidad.
OD: Observación directa.

TÉCNICAS DE ANÁLISIS:
DAFO: Análisis DAFO.
PEST: Análisis PEST.
APO: Árboles de problemas y árboles de objetivos.
SH: Análisis de los impactos shift-share.
MUCVA: Análisis de la evolución de los usos y coberturas del suelo.

MODELOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:
EML: Enfoque de Marco Lógico.
EIA: Análisis de impacto ambiental.

3.2.- FACILIDADES Y DIFICULTADES DEL ESTUDIO

Ha sido de una considerable practicabilidad que el doctorando, por su experiencia laboral, unos años informando planeamiento en el Servicio de Prevención Ambiental (Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Granada) y otros al frente de la Oficina Territorial de Asesoramiento Urbanístico de la Costa de Granada (Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes), haya podido participar de la aplicación del PEPMFC en sus distintas facetas. Ello ha posibilitado:

- El conocimiento profundo del Plan, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, y en todas sus facetas: como orientador de otros planes, como limitador de usos y actividades, como elemento de conflictividad jurídico-normativa, etc.

- La relación con un importante elenco de agentes implicados: unos, antiguos redactores del Plan, otros, funcionarios con muchos años implementando el Plan, y ocasionalmente, algunos de los particulares afectados, tanto públicos como privados. Gracias a ello se ha podido entrevistar a algunos de estos agentes, cuyas aportaciones han resultado parte importantísima de las conclusiones aquí consignadas, de ahí el agradecimiento que se les hace.

- El acceso a información clave, que aunque es pública y de libre acceso, el hecho de estar familiarizado con su archivo, ha facilitado la labor de recopilación, criba y selección del imponente volumen de información acaparado durante 35 años.

Precisamente por esta implicación, indirecta, pero a la postre implicación, del doctorando en parte de la aplicación del PEPMFC, se pueden derivar algunas subjetividades de las que, evidentemente, se ha intentado rehuir, pero que no obstante pueden estar ahí patentes. Quizás, éstas se encuentren en un posible corporativismo con los técnicos con los que se ha compartido trabajo, o en una cierta animadversión hacia las críticas de afectados, cuando éstas se producían por mero interés personal y sin justificación. En cualquier caso, el autor pide que se disculpen estas subjetividades y se aprecie la buena intencionalidad que está tras ellas, lamentando haber herido la opinión de alguna persona en su caso.

El hecho de que sea uno de los planes más antiguos de los aprobados por la Junta de Andalucía permite hacer seguimientos y evaluaciones a largo plazo, algo de gran interés para los estudiosos de las políticas públicas y la planificación territorial, toda vez que no es frecuente encontrar planes de esta duración, ya que suelen sustituirse con mayor prontitud. Esto es singularmente relevante cuando de lo que se habla es de la evolución del medio físico, que generalmente va más despacio que las iniciativas del hombre. Así, el éxito o el fracaso de las medidas tomadas por el PEPMFC se puede hacer más manifiesto que en casi cualquier otro plan sobre el medio físico de los llevados a cabo en Andalucía. Por el contrario, esta prolongada durabilidad del Plan, aleja en el tiempo a las fuentes documentales (sobre todo las vinculadas a las fases de diseño y primera implementación) y dificulta el seguimiento (no hay datos de la época o se han perdido, ya no están al frente algunos de los agentes iniciales, etc.). Por lo que ha sido una dificultad el encontrar fuentes documentales o informantes en activo, debiéndose hacer una labor extra en este sentido.

Igualmente, que el Plan siga estando en vigor facilita la interpretación de sus normas y propuestas, pues se plasma sobre realidades presentes, perfectamente aprehensibles y medibles. Así, analizar un plan en vigor siempre resultará más factible que un plan derogado o histórico, aunque sólo sea por la posibilidad que ofrece de experimentar en propia persona su incidencia. Además, como siguen emitiéndose comunicados y produciéndose resultados, el seguimiento/evaluación siempre se referirá a hechos más cercanos en el tiempo, y por tanto, más fácilmente entendibles y explicables. En su defecto, lo mantenido a la conclusión de esta tesis puede cambiar al mismo día siguiente de su presentación. Esta circunstancia, que pudiera interpretarse como una inconveniencia, no lo es tanto, pues futuras evaluaciones del Plan o posibles revisiones de esta tesis, lo que harían serían incrementar el conocimiento sobre la temática y plantear la idoneidad del seguimiento y evaluación practicados de cara a futuros estudios similares.

En definitiva, en las propias facilidades del estudio del Plan se encierran algunas de sus más importantes dificultades, habiendo sido imprescindible acometerlas y solventarlas con un método adecuado a las circunstancias, con la improvisación de algunas soluciones surgidas al paso, y con su observación cuando ha sido preciso; todo ello por el buen cometido y fin de la presente tesis.

3.3.- VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA METODOLOGÍA

Es evidente que ha resultado una notable ventaja el poder contar con una metodología ampliamente contrastada para el seguimiento y evaluación de políticas públicas como es la ofrecida por el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos a través de su *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*. Ésta, además de tener un cierto marchamo oficial, permite realizar comparaciones con el seguimiento/evaluación de otras políticas públicas, e incluso disponer de un servicio de orientación y respuesta para sus usuarios. No obstante, el uso de esta metodología ha obligado a la realización de algunos ajustes en ella, algunos de ellos de difícil encaje. Y es que la metodología aplicada está más destinada al seguimiento y evaluación de planes 'de actuación', que al de planes 'de planificación', caso del PEPMFC. Ello se manifiesta en una mayor dedicación al cumplimiento de las expectativas políticas y ciudadanas, más que a la consecución de beneficios menos tangibles como son la protección del medio ambiente y la progresiva ordenación de los usos y actividades de un territorio, como es el caso del seguimiento/evaluación del PEPMFC. Es por ello que se ha debido prestar menos atención a los factores socioeconómicos (sin dejarlos de lado) y más a los físico-ambientales; menos a los agentes inductores (siendo muy relevantes) y más a los agentes gestores, pues es un plan que se ha retroalimentado con su manejo[66]; en definitiva, menos a los resultados y más a sus impactos, pues al hablar de planificación del medio físico siempre es más importante lo que se ha producido que lo que se ha conseguido. Al respecto habría que añadir que, aunque el PEPMFC se dedica fundamentalmente a la planificación, también proyecta algunas actuaciones, o cuanto menos las orienta; por lo que se ha considerado perfectamente apropiado seguir esta metodología con las rectificaciones precisas, sobre todo porque es la más institucionalizada para las políticas públicas de la Administración Autonómica. Sólo así se podrá ir completando la base de datos de políticas públicas evaluadas en Andalucía, favoreciéndose con ello la transmisión de información, la realización de estudios comparados y la emisión de informes de seguimiento a lo largo del tiempo.

Otra ventaja propia a esta metodología es que, al tratarse de un plan de gran duración, permite obtener unos resultados y unos impactos más claramente identificables con las propuestas y medidas del Plan, reduciendo el margen de error y la incertidumbre en la relación causa-efecto. Sin embargo, al ser un plan tan longevo, y haber estado en vigor desde prácticamente los inicios de la Junta de Andalucía, hace que tenga muchas interferencias de otras políticas y planes. Esto puede hacer que los resultados e impactos no guarden una plena relación con las propuestas y medidas originalmente planteadas, produciéndose desvirtuaciones caso de no ser precisadas. Lo que ha llevado un esfuerzo por contextualizar adecuadamente la evolución del Plan, sobre todo en cuanto a la normativa, las políticas públicas y los planes que, directa o indirectamente, pudieran haberle afectado.

También ha resultado muy conveniente el uso del Mapa de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía (MUCVA) y del Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España para Andalucía (SIOSE), ya que ante la dificultad de retrotraerse a las realidades del pasado, ofrece una representación bastante fidedigna de las circunstancias del momento de cada corte temporal escogido. Ello ha permitido hacer medición y cálculo de la evolución de los usos del suelo, lo que convenientemente cotejado con las propuestas y medidas establecidas en el Plan, ha posibilitado la aportación de aseveraciones de fundamento científico. En su defecto cabría decir que quizás los cortes temporales deberían haber sido más coherentes, con una secuencia, distribución y actualización más lógica, pero son los que están disponibles sin necesidad de realizar transformaciones de escala o categorías; por ejemplo, se podrían haber actualizado los datos hasta 2013 combinando el SIOSE con el MUCVA, pero finalmente se ha descartado esta opción por darse unos resultados nada coherentes, de forma que con el empleo exclusivo del MUCVA sólo se ha podido llegar hasta el año 2007, pero la fuente documental siempre es la misma. Por consiguiente, se ha empleado el SIOSE tan sólo para interpretar la evolución de los usos del suelo hasta las fechas más recientes, mas no para resultados estadístico o cartográficos. Asimismo, hay que precisar que, tras el reiterado manejo de la información, se aprecian algunos errores atribuibles a los confeccionadores de dichos mapas, que no llegaron a interpretar correctamente determinados usos, produciendo una herencia de errores que se transmiten mapa tras mapa; aun así, la repercusión de estos errores es nimia y sólo suponen variaciones insignificantes como para restar validez a la fuente o el método.

66. OLIVA ESPALLARDO, J., *El análisis de los planes especiales de protección del medio físico, de ámbito provincial*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº7, 1988, pág. 30.

Sí que ha sido una inconveniencia para la metodología el hecho de que el Plan haya sido sustituido en aquellos espacios planificados por un 'plan superior', tal y como establecía el propio PEPMFC, subsidiario de éstos en su defecto o falta. Esto ha obligado a restar las superficies, y por tanto los datos, de cada uno de estos espacios en cada corte temporal, a relativizar el éxito o fracaso de las propuestas y medidas alteradas por los nuevos preceptos de esos planes, a considerar nuevos agentes en su gestión, y en definitiva, a tener en cuenta más factores, muchos de los cuales escapan al cometido de esta tesis por principio y volumen de trabajo.

Igualmente, la ambigüedad de algunos conceptos tampoco favorece un adecuado entendimiento de lo expuesto, de ahí que se haya presentado un escueto glosario de conceptos básicos al inicio de la tesis. Esta relación resulta a todas luces incompleta, e incluso se podría debatir sobre la conveniencia y precisión de las conceptualizaciones consideradas; pero, en cualquier caso, se ha optado por esta solución a fin de que el lector tenga en cuenta en todo momento los extremos en los que se formulan.

De todas formas, la metodología aplicada ha permitido obtener indicaciones de gran valor científico, de entre las que se pueden distinguir, por fases:

- Durante el diseño del Plan: La conveniencia del método empleado, el ajuste a la realidad de su diagnóstico, y la validación del modelo de intervención previsto.

- Durante la implementación del Plan: La recapitulación de dificultades e incongruencias surgidas, las consecuencias de las soluciones adoptadas para resolver esas dificultades, la decisión y repercusión de los reajustes tomados para mejorar los resultados, los indicadores que han supuesto límites en su aplicación, y el rol que ha jugado en cada momento cada agente implicado.

- Durante la evaluación de los resultados del Plan: Permite constatar la adecuación de los objetivos inicialmente planteados a los logros obtenidos, redefinir sus objetivos en base al cambio de demandas surgido con el paso del tiempo, y en definitiva a retroalimentar el Plan en su revisión o sustitución por otro plan.

- Y durante la evaluación de los impactos del Plan: Permite corregir al Plan en aquellos apartados que no han tenido éxito, no han resultado muy acertados o simplemente han derivado en el empeoramiento de la situación, así como determinar la relación entre medidas adoptadas e impactos producidos.

Por todo lo cual, se considera oportuno el método aplicado, aún con las precisiones que se han formulado en este capítulo, de las que se toma nota para hacer advertencia de los posibles errores o imprecisiones que pudieran haberse dado y corregirlos en la medida de las posibilidades existentes.

3.4.- RECAPITULACIÓN

Fundamentándose en la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*, se ha precisado que aunque el seguimiento y la evaluación son dos hechos diferenciables dentro del análisis de las políticas públicas, aquí se entrecruzan al compartir metodología, y sobre todo objetivos, ya que la evaluación del *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada* ha de considerarse como un seguimiento del mismo, toda vez que su vigencia no ha concluido, y que lo que se pretende es un estudio de la situación actual, pero con vistas a su prolongación.

Para ello se ha seguido el modelo integral de seguimiento y evaluación de planes, que se aplica a todo el ciclo de intervención, tratándose las siguientes etapas: diseño (formación de la agenda y formulación de la política), implementación, resultados, impactos, terminación y reciclaje. Si bien, por las características del plan analizado y los objetivos perseguidos con esta tesis, se centrará fundamentalmente en los resultados e impactos dados.

El tipo de evaluación que se va a efectuar es in intinerem, es decir, durante la vigencia del Plan; externa, al realizarse por un investigador ajeno o no vinculado al Plan; con finalidad de balance o conclusiva, pues aunque no ha sido derogado o sustituido sí que va a analizarse como un punto y aparte, como un momento clave; y en cuanto a su contenido va a atender tanto al diseño como al proceso, a los resultados e impactos y a la calidad del Plan como política pública, si bien los resultados e impactos ocuparán la mayor parte de la dedicación.

Todo esto se va a llevar a cabo mediante el empleo de distintas técnicas de recogidas de datos, varias técnicas de análisis y diferentes modelos de seguimiento y evaluación. Unos son más propios de las Ciencias Políticas y otros resultan más geográficos, habiéndose dedicado los primeros al análisis de políticas públicas y los segundos a la síntesis del territorio. Un cuadro sinóptico recoge las principales inquietudes a las que pretende dar respuesta la tesis, las fases en las que se encuadran cada una de las pesquisas, y las técnicas que van a emplearse para su contestación.

Por último, se recogen sendos capítulos con las más relevantes facilidades y dificultades encontradas durante el estudio, para situar al lector y ponerlo en antecedentes; y las ventajas e inconvenientes más relevantes que plantea la metodología, con vistas a que futuras investigaciones utilicen o corrijan los posibles aciertos o errores del método empleado.

4. FORMACIÓN DE LA AGENDA: ENCUADRE HISTÓRICO-POLÍTICO-NORMATIVO Y EMERGENCIA DEL PROBLEMA

4.1. La ordenación territorial: una pieza geopolíticamente estratégica en el arran que del nuevo periodo autonómico.

4.2. La premura en conseguir las competencias y medios sobre ordenación territorial.

4.3. La ruptura con la centralista planificación precedente.

4.4. La reformulación de los paradigmas planificadores: más democráticos, parti cipativos y arraigados en el territorio.

4.5. La consideración de las carencias sobre planificación territorial en el nuevo planeamiento: la planificación urbanística y la planificación físico-ambiental.

4.5.1. Situación de la planificación urbana.

4.5.2. Situación de la planificación económica.

4.5.3. Situación de la planificación físico-ambiental.

4.6. La encomienda de elaborar un plan especial que cubriese todo el territorio andaluz desde la perspectiva de la protección del medio físico.

4.6.1. La introducción de la protección del medio físico en la planificación te- rritorial.

4.6.2. La elección de la figura de planeamiento del Plan Especial.

4.6.3. La apuesta por una demarcación inter-espacial.

4.7. Recapitulación.

PREGUNTAS FUNDAMENTALES DEL TEMA:

1. **¿Existía el problema?**

2. **¿El problema se había convertido en una necesidad?**
   a. **Para la población.**
   b. **Para los políticos.**
   c. **Para los gestores.**
   d. **Para el medio físico.**

4. FORMACIÓN DE LA AGENDA: ENCUADRE HISTÓRICO-POLÍTICO-NORMATIVO Y EMERGENCIA DEL PROBLEMA

En el ciclo de las políticas públicas, la formación de la agenda es el punto de partida[67]; mientras que en el modelo de seguimiento/evaluación aquí seguido, se inserta en la etapa de diseño de las políticas públicas. No obstante, se ha considerado oportuno tratarlo separadamente de esta etapa, por cuanto que supone una magnífica oportunidad para contextualizar al PEPMFC en el marco histórico, político y jurídico de su momento.

De esta manera, toda formación de la agenda de una política pública se refiere, fundamentalmente, a la asunción de la existencia de un/os problema/s y una/s necesidad/es por parte de los gobiernos. Lo que obliga a definir los problemas y las necesidades para, posteriormente, decidir adoptar un plan de choque con el que resolverlos.

Desde los albores del autonomismo reciente[68], el gobierno andaluz entendió que la ordenación del territorio era una herramienta de gran importancia para sacar a la región del letargo en el que se encontraba sumida[69], para "articular, vertebrar y soldar una sociedad [que hasta entonces había resultado] inconexa y rota históricamente"[70], al igual que para preservar sus prominentes valores naturales y culturales, que tanto habrían de aportar para la reafirmación de la identidad andaluza[71]. Existía, por tanto, un problema, el del subdesarrollo, y una necesidad, salir de él a través de una planificada explotación de los potentes recursos que ofrecía el medio físico andaluz. Así lo corroboran varios hechos, entre los que cabría destacar los siguientes:

- Que ya el inicial gobierno del ente preautonómico consideraba a la ordenación territorial como una pieza geopolíticamente estratégica para el arranque del nuevo periodo político.
- Que para una gestión autónoma y suficiente, unas de las primeras competencias y medios solicitados a la Jefatura del Estado fueron los destinados a la ordenación territorial.
- Que a fin de erradicar las imprecisiones de la ordenación preexistente, practicada desde una óptica centralista, había que romper con la planificación anterior.
- Que el nuevo planeamiento habría de diferenciase del anterior, planteando nuevas fórmulas, más democráticas, participativas y arraigadas sobre el territorio.
- Que de paso, este nuevo planeamiento retomase las carencias que sobre planificación territorial existían en la Comunidad, particularmente en cuanto a la planificación urbanística y la planificación físico-ambiental.
- Y finalmente, que una de las primeras iniciativas adoptadas por la Consejería, apenas a los cuatro meses de su constitución[72], fuese la encomienda de elaborar un plan especial que cubriese todo el territorio andaluz y tuviese entre sus principales objetivos la protección del medio físico.

A continuación se detallan pormenorizadamente cada uno de estos ítems en la evolución de la planificación territorial autonómica:

67. LOSADA MAESTRE, R., «La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas», en PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014, pág. 42.
68. España (Jefatura del Estado), Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía, BOE de 28/04/1978, nº101, págs. 10.042-10.043. (También en el BOJA de 11/08/1979, nº1, págs. 1-3). Se ha escogido este ítem, como punto de partida del estudio, por suponer el momento oficial en el que se inicia la actividad del gobierno regional, promotor pocos años después del PEPMF de las provincias andaluzas.
69. Así lo confirman distintos geógrafos, historiadores, sociólogos y economistas de la época: ALBURQUERQUE, F., *Andalucía, un desarrollo difícil*, en *Revista de Estudios Andaluces*, 1984, nº2, págs. 59-72; ÁLVAREZ LLANOS, R., *Una aproximación al conocimiento cuantificado de las relaciones económicas de Andalucía con el exterior*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1980, nº6, págs. 71-110; ARAQUE JIMÉNEZ, E., ORTEGA ALBA, F., SÁENZ LORITE, M. y VILLEGAS MOLINA, F., *Cuatro estudios sobre la realidad geográfica andaluza*, Jaén, UNED Jaén, 1985; BOSQUE MAUREL, J. (coord.), *Estudio socioeconómico de Andalucía*, Madrid, Instituto de Desarrollo Económico, 1971; BURGOS, A. *Andalucía ¿Tercer mundo?*, Barcelona, Ediciones 29, 1971; CALERO AMOR, A.M., *Orígenes del subdesarrollo andaluz*, Jaén, Cámara de Comercio e Industria, 1978; CÁMARA, G. y TERRÓN, J., *Bibliografía socio-económica andaluza*, Granada, IDR, 1980; CASADO RAIGÓN, J.M., *Los problemas y las políticas de desarrollo regional en Andalucía*, en *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, Vol. X, Córdoba, Universidad de Córdoba y Cajasur, 1978; CUADRADO ROURA, J., *La financiación del desarrollo económico de Andalucía*, Sevilla, IDR, 1978; DELGADO CABEZAS, M. *El subdesarrollo andaluz. La época de Franco (1939-1975)*, en *Cuadernos de Trabajo de Historia de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1982; HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. y HERNÁNDEZ ARMENTEROS, S., *Referencias bibliográficas sobre aspectos socioeconómicos de Andalucía (1975-1985)*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1988, nº20, págs. 131-195; HIJANO, M. y RUIZ ROMERO, M., *Bibliografía sobre la autonomía de Andalucía*, Sevilla, Área de Cultura del Ayuntamiento de Sevilla, 1996; HAUBERT, M., *Pobreza y riqueza de los andaluces*, Sevilla, IDR, 1979; JUTGLAR, A., *Desequilibrios estructurales y conflictividad social en la Andalucía contemporánea*, en *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, Vol. XI, Córdoba, Universidad de Córdoba y Cajasur, 1978; LÓPEZ ONTIVEROS, A., Nueva aportación para el estudio socioeconómico de Andalucía, en *Estudios Geográficos*, 1969, nº117, págs. 657-677; RALLO, A., Andalucía marginada: economía del subdesarrollo, hechos y cifras, Sevilla, Argantonio, 1981; SALAS, N. *Andalucía los siete círculos viciosos del subdesarrollo*, Barcelona, Plaza&Janés, 1972; TITOS, M., *El sector financiero en Andalucía. Una aproximación bibliográfica*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1979, nº3, págs. 17-24; VELARDE FUENTES, J. (coord.), *Decadencia y crisis en Andalucía. Una interpretación económica*, Sevilla, IDR, 1982.
70. (COPT, 1990: Preámbulo).
71. SERMET, J., *Andalucía como hecho regional*, Granada, Universidad de Granada, 1975.
72. Andalucía, Decreto 35/1982, de 27 de julio, por el que se designan los miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y se distribuyen entre ellos las correspondientes Consejerías, BOJA de 28/07/1982, nº17, pág. 308.

4.1.- LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: UNA PIEZA GEOPOLÍTICAMENTE ESTRATÉGICA EN EL ARRANQUE DEL NUEVO PERIODO AUTONÓMICO.

Desde un primer momento se contempló en el organigrama de la pre-Junta de Andalucía una cartera reservada para la ordenación territorial, en este caso bajo la denominación de Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio[73]. Ésta recalaría en Rafael Escuredo Rodríguez, quien a la postre resultaría ser el Presidente de la segunda Junta Preautonómica (entonces la cartera pasaría a llamarse Consejería de Política Territorial e Infraestructura y quedaría bajo la dirección de Jaime Montaner Roselló) y más tarde llegaría a ser el primer Presidente de la Junta de Andalucía constituida como tal (prorrogándose la denominación y el titular de la cartera)[74].

Esto representaría que uno de los más destacados personajes de la época ostentaría el que sería uno de los más relevantes cargos del ente preautonómico, después de la Presidencia, por supuesto. Esta significación se ratifica en el hecho de que, según constata en el Acuerdo del Consejo Permanente de la Junta de Andalucía del 2 de junio de 1978, en el orden de prelación de las diez consejerías ejecutivas previstas, la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio era una de las primeras; en que ésta se la reservaría el partido mayoritario[75], consciente de su importancia para la futura gestión de la Comunidad; y en que además se dirigiría desde la provincia más implicada en el proceso autonómico, pues "el nombramiento de los Consejeros… se hace en función de su filiación política y de su procedencia geográfica, ya que las Consejerías tendrían su sede en la provincia de origen del Consejero correspondientes"[76], circunstancia que más tarde refrendaría la capitalidad sevillana[77].

Gráfico nº09: Consejeros y Consejerías durante la tramitación del PEPMFC.
(Fuente: Elaboración propia, 2016).

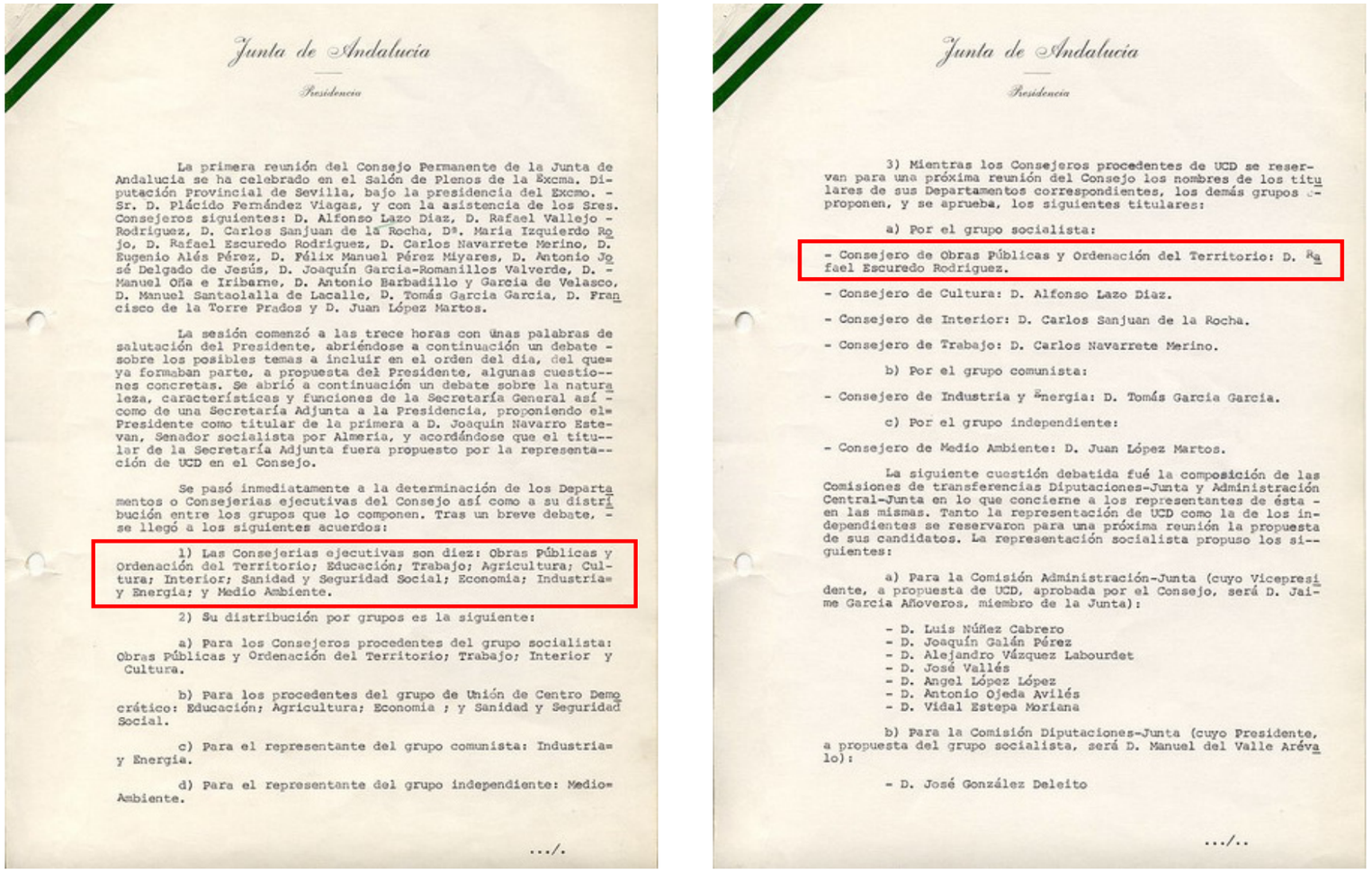
ETAPA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	PRESIDENTE	CONSEJERÍA	CONSEJERO
I JUNTA PREAUTONÓMICA (1978-1979)	Plácido Fernández Viagas	OBRAS PÚBLICAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Acuerdo Consejo Permanente, 02/06/1978)	Rafael Escuredo Rodríguez
II JUNTA PREAUTONÓMICA (1979-1982)	Rafael Escuredo Rodríguez	POLÍTICA TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA (Acuerdo Consejo Permanente, 02/07/1978)	Jaime Montaner Roselló
I LEGISLATURA (1982-1986)	Rafael Escuredo Rodríguez (1982-1984)		
		POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA (Decreto 216/1983 de 19 de octubre)	Jaime Montaner Roselló
	José Rodríguez de la Borbolla (1984-1986)	POLÍTICA TERRITORIAL (Decreto 60/1984 de 20 de marzo)	Jaime Montaner Roselló
II LEGISLATURA (1986-1990)	José Rodríguez de la Borbolla	CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (Decreto 130/1986 de 30 de julio)	Jaime Montaner Roselló

Todo ello hace suponer que fue una de las consejerías más deseadas. Primero, porque era la que más prácticamente respondía a los anhelos de cambio y salida del subdesarrollo demandados por la ciudadanía andaluza[78], lo que convenientemente urdido a través de las visitas del titular del ramo a los distintos rincones de Andalucía y previa presentación de las correspondientes propuestas-promesas, supondría un respaldo a los pasos seguidos por la Junta Preautonómica. Segundo, porque ésta era una de las mejores plataformas para 'hacer Andalucía', para conferir articulación y unidad a todo su territorio y sus gentes, espantando los fantasmas de 'las dos Andalucías'[79]. Tercero, porque por esta Consejería pasarían la mayor parte de las iniciativas de calado del nuevo ente, suponiendo una de las primeras fuentes de financiación de envergadura de la recién constituida Junta de Andalucía[80]. Y cuarto, y más importante, porque a decir de muchos políticos de la época, con ella se sentarían las bases de la Andalucía del futuro, lo que representaría un compromiso de buen hacer por esta región, pero también podría suponer la perpetuación al frente de la institución del partido que fuese capaz de coger las riendas del proceso autonómico.

Al respecto, resulta característico el cambio de nombre de la Consejería, denominada primero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, y después de Política Territorial e Infraestructura. Con ello se aprecia una cierta evolución político-técnico-conceptual: En primer lugar porque para manejar más certera y unitariamente el territorio era imprescindible montar una superestructura omnicomprensiva, toda vez que la planificación territorial comprendía muchos más aspectos que la ordenación territorial[81]. Y segundo porque la primaria e improvisada demanda de inversión pública en infraestructuras y el inicial anhelo de ordenar todo el territorio, acabaron viéndose obligados a oscilar hacia un premeditado esfuerzo planificador, a fin de "coordinar esfuerzos, priorizar objetivos y optimizar recursos"[82]. En ello tendría mucho que ver la tardanza

en el traspaso de las competencias, y ante todo de los medios, lo que en cierta forma obligó a planificar más que a ejecutar. Y es que, muy posiblemente, en el ánimo inicial predominaba la realización de obras que respondieran a las demandas ciudadanas y diesen renombre a la institución, más que dedicarse a planificar y guiar los designios de la nueva Comunidad Autónoma; pero finalmente hubo que optar por la solución de afrontar la planificación de la región y sus distintos aspectos sectoriales, solución que resultaba menos gravosa, mientras llegaban las correspondientes partidas presupuestarias. En este sentido, otros autores (Zoido Naranjo, 2010: 195) explican el "lento y dubitativo desarrollo de la ordenación territorial… en primer lugar [por] la inexistencia de un paradigma teórico y de un conjunto de conocimientos aplicables con facilidad a las distintas escalas espaciales y niveles políticos que deben ser tenidos en cuenta. En segundo término [por] los recelos políticos ante una práctica compleja y con largos plazos y, finalmente, la más importante de todas, [por] el entendimiento social y políticamente mayoritario de la ordenación del territorio y el urbanismo como actos de generación de oportunidad económicas a corto plazo". Circunstancias todas ellas que justifican las cautelas adoptadas y, que en cierta forma, supusieron un freno a los iniciales propósitos políticos.

Así con todo, se puede confirmar que "ya durante el periodo de preautonomía hubo cierta atención a esta temática [la ordenación del territorio], si bien estuvo orientada a una serie de cuestiones primarias y diferentes a los desarrollos posteriores [Nota 8] En este periodo se desarrollan principalmente tareas relacionadas con las condiciones de transferencia de esta competencia, con decisiones relativas a los trabajos que estaban en realización por la Administración General del Estado (se elaboraba el PTCA) y la organización"[83]. Por lo que podría concluirse que los propósitos fueron muy altos, pero las actuaciones finalmente llevadas a cabo demostraron que el camino a recorrer no habría de ser fácil.



Junta de Andalucía

Presidencia

La primera reunión del Consejo Permanente de la Junta de Andalucía se ha celebrado en el Salón de Plenos de la Excma. Diputación Provincial de Sevilla, bajo la presidencia del Excmo. Sr. D. Plácido Fernández Viagas, y con la asistencia de los Sres. Consejeros siguientes: D. Alfonso Lazo Díaz, D. Rafael Vallejo Rodríguez, D. Carlos Sanjuan de la Rocha, Dª. María Izquierdo Rojo, D. Rafael Escuredo Rodríguez, D. Carlos Navarrete Merino, D. Eugenio Alés Pérez, D. Félix Manuel Pérez Miyares, D. Antonio José Delgado de Jesús, D. Joaquín García-Romanillos Valverde, D. Manuel Oña e Iribarne, D. Antonio Barbadillo y García de Velasco, D. Manuel Santaolalla de Lacalle, D. Tomás García García, D. Francisco de la Torre Prados y D. Juan López Martos.

La sesión comenzó a las trece horas con unas palabras de salutación del Presidente, abriéndose a continuación un debate sobre los posibles temas a incluir en el orden del día, del que ya formaban parte, a propuesta del Presidente, algunas cuestiones concretas. Se abrió a continuación un debate sobre la naturaleza, características y funciones de la Secretaría General así como de una Secretaría Adjunta a la Presidencia, proponiendo el Presidente como titular de la primera a D. Joaquín Navarro Estevan, Senador socialista por Almería, y acordándose que el titular de la Secretaría Adjunta fuera propuesto por la representación de UCD en el Consejo.

Se pasó inmediatamente a la determinación de los Departamentos o Consejerías ejecutivas del Consejo así como a su distribución entre los grupos que lo componen. Tras un breve debate, se llegó a los siguientes acuerdos:

1) Las Consejerías ejecutivas son diez: Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Educación; Trabajo; Agricultura; Cultura; Interior; Sanidad y Seguridad Social; Economía; Industria y Energía; y Medio Ambiente.

2) Su distribución por grupos es la siguiente:

a) Para los Consejeros procedentes del grupo socialista: Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Trabajo; Interior y Cultura.

b) Para los procedentes del grupo de Unión de Centro Democrático: Educación; Agricultura; Economía ; y Sanidad y Seguridad Social.

c) Para el representante del grupo comunista: Industria y Energía.

d) Para el representante del grupo independiente: Medio Ambiente.

.../.

Junta de Andalucía

Presidencia

3) Mientras los Consejeros procedentes de UCD se reservan para una próxima reunión del Consejo los nombres de los titulares de sus Departamentos correspondientes, los demás grupos proponen, y se aprueba, los siguientes titulares:

a) Por el grupo socialista:

- Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio: D. Rafael Escuredo Rodríguez.
- Consejero de Cultura: D. Alfonso Lazo Díaz.
- Consejero de Interior: D. Carlos Sanjuan de la Rocha.
- Consejero de Trabajo: D. Carlos Navarrete Merino.

b) Por el grupo comunista:

- Consejero de Industria y Energía: D. Tomás García García.

c) Por el grupo independiente:

- Consejero de Medio Ambiente: D. Juan López Martos.

La siguiente cuestión debatida fué la composición de las Comisiones de transferencias Diputaciones-Junta y Administración Central-Junta en lo que concierne a los representantes de ésta en las mismas. Tanto la representación de UCD como la de los independientes se reservaron para una próxima reunión la propuesta de sus candidatos. La representación socialista propuso los siguientes:

a) Para la Comisión Administración-Junta (cuyo Vicepresidente, a propuesta de UCD, aprobada por el Consejo, será D. Jaime García Añoveros, miembro de la Junta):

- D. Luis Núñez Cabrero
- D. Joaquín Galán Pérez
- D. Alejandro Vázquez Labourdet
- D. José Vallés
- D. Angel López López
- D. Antonio Ojeda Avilés
- D. Vidal Estepa Moriana

b) Para la Comisión Diputaciones-Junta (cuyo Presidente, a propuesta del grupo socialista, será D. Manuel del Valle Arévalo):

- D. José González Deleito

.../..

Imágen nº 05: Acta de la primera reunión del Consejo Permanente de la Junta de Andalucía distribuyendo las primeras Consejerías. (Fuente: TRUJILLO DOMENECH, F. *El nacimiento de la Autonomía andaluza en los documentos del Archivo General de Andalucía*).

73. Acuerdo del Consejo Permanente de la Junta de Andalucía del 2 de junio de 1978.
74. Andalucía, Acta de la sesión solemne de reconstitución de la Junta de Andalucía, elección del nuevo Presidente, nombramiento del Consejo Permanente y los Consejeros, celebrada en Sevilla el día 2 de Junio de 1979, BOJA de 11/09/1979, nº2, págs. 27-28.
75. "Un análisis de la composición del órgano ejecutivos, nos lleva a considerar que se intenta por parte de todos los grupos políticos, que los Consejeros responsables lo sean basándose en criterios partidistas" (RUÍZ ROMERO, 2000:49).
76. (AGA, 2007: Acta del primer Consejo Permanente de la Junta de Andalucía).
77. Andalucía, Ley 3/1983 de 1 de junio, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA de 03/06/1983, nº 44, págs. 558-562.
78. "…el pueblo andaluz se echa a la calle con objeto de reivindicar una autonomía como herramienta política que aporte respuesta a una situación endémica." (RUÍZ ROMERO, 2008:53).
79. Entrevista Jaime Montaner Roselló (2016/05/17).
80. "El Consejo Permanente seguirá, sin embargo, abordando el Plan [Director Territorial de Coordinación de Andalucía], aún después de retirado, ya que representa una importante vía de financiación para la Junta. Su desafección no llega a implicar a la parte del crédito restante (unos 65 millones de pesetas), los cuales previa información del Consejo de Estado, se pueden destinar a fines similares dentro del ámbito andaluz [Acta del Consejo Permanente, 4/11/1978]." (RUÍZ ROMERO, 2000:160).
81. Entrevista Jaime Montaner Roselló (2016/05/17).
82. (COPT, 1990: Preámbulo).
83. ZOIDO NARANJO, F., *Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal*, Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, nº 47, 2010, págs. 189-221: 194.

4.2.- LA PREMURA EN CONSEGUIR LAS COMPETENCIAS Y MEDIOS SOBRE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

Desde la creación de la Consejería se mantendría una constante disputa con el Gobierno Central por la consecución de las competencias propias, así como de los medios necesarios para su desarrollo. Las competencias serían relativamente fácilmente logradas, pero otra cosa serían los medios, materiales, personales, y sobre todo, presupuestarios. Tal es el caso, que el mismo titular de la Consejería llegaría a plantear el siguiente órdago: "Estamos en condiciones de hacernos cargo de las mismas transferencias que en estas materias transfieren a la Generalitat catalana, siempre que se nos dé igual dotación que la Administración periférica, y si no es así, diremos que no queremos transferencias"[84].

Esta circunstancia se resolvería con la ratificación del Real Decreto 698/1979[85], por el que se transfieren a la Junta de Andalucía las competencias de la Administración del Estado en materia de Transporte y Urbanismo, entre otras. Así aparece consignado en la edición del que será el segundo Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, lo que da prueba de la premura que hubo en conseguir estas atribuciones, ávidos, como se estaba, de abordar la ordenación del ámbito y de resolver los grandes déficits que afectaban a Andalucía, sobre todo en materia de infraestructuras de comunicación que fuesen capaces de articular y modernizar la región[86] . Éste decreto sería aprobado "al tiempo que [las transferencias] para el País Valenciano y Aragón, y en similares términos a los ya aprobados con anterioridad para País Vasco y Cataluña"[87].

Sin embargo, la transferencia no se haría efectiva hasta la entrada en vigor años después del Estatuto de Autonomía de Andalucía[88], el cual recogería, de manera taxativa, que la política territorial era competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art.13.8), incluyendo en ello la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda. Lo cual recalcaba el interés existente en blindar esta potestad, como ya se ha dicho, clave para los intereses de Andalucía, incluso entre los ponentes del Estatuto confeccionado en Carmona.

Por último, y en este mismo sentido, destacar la importancia que para la planificación en general, y para el PEPMFC en particular, tuvo los Real Decreto 2802/83[89] y Real Decreto 2803/83[90], pues con ellos se transfirieron las competencias para la realización de estudios e investigaciones de ámbitos local u autonómico en materias de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, y las competencias en Ordenación del Litoral y vertidos al mar, respectivamente, además de los imprescindibles medios personales, materiales y presupuestarios, que serían definitivamente transferidos con el Real Decreto 1139/84[91]. Sin éstos, transferidos al año escaso del inicio de los primeros planes, no hubiera sido posible su encargo.

25 - 7 - 84 GRANADA IDEAL - Pág. 15

Guillermo Kirkpatrick califica de "lamentables" las declaraciones del alcalde de La Carolina

«AP tiene que depurarse de todos aquellos que no estén en línea de defensa de la democracia» ★ El diputado de AP por Granada asiste a las convenciones de los partidos norteamericanos en campaña electoral

El diputado de AP por Granada, Guillermo Kirkpatrick, calificó ayer como "lamentables" las declaraciones públicas efectuadas por el alcalde de La Carolina, de su mismo partido, en el sentido de que España "necesita un nuevo 18 de julio". El parlamentario granadino manifestó su convicción de que "AP necesita depurarse de todos los que no estén en la línea de defensa de la democracia". Guillermo Kirkpatrick, como secretario de relaciones internacionales de AP, ha participado recientemente en la convención del Partido Demócrata norteamericano y, asimismo, se desplazará en fecha próxima a la convención del Partido Republicano. Para Guillermo Kirkpatrick el momento actual español es "políticamente estable y económicamente desastroso". Igualmente, el diputado granadino auguró que "si AP no gobierna en el 86 lo hará en el 89". El secretario de relaciones internacionales de AP pasó ayer por Granada, camino de la costa, donde disfrutará de unos días de descanso en unión de su familia.

—¿En qué contexto se inscribe la entrevista Fraga-Reagan?

—Es un contacto importante. Fraga ha hablado con Reagan de la Alianza Atlántica, de las relaciones entre el Partido Republicano y AP y de la situación política de Europa. En definitiva, se trata de obtener el respaldo de Reagan para la fe-

ción económica. La obligación de los políticos es hacer compatible esta democracia con la mejora de la situación. Tiene que ser así y lo que hace falta es cuál cambiar esa política económica de subida de impuestos. Hay que fomentar la confianza en la iniciativa privada y fomentar la inversión.

LOS SOCIALISTAS NO FAVORECEN LA INVERSION

—De todas formas, desde AP se ha dicho, en ocasiones, que el Gobierno copia a los aliancistas en materia económica.

—Ellos no han realizado la política económica de AP. Han hecho una mala copia de nuestra opción. Reagan y la señora Thatcher han disminuido los impuestos para fomentar la inversión. Los socialistas han hecho todo lo contrario, con lo que no han creado las medidas de confianza necesarias para que venga el capital extranjero, y el que había huye aterrorizado. El socialismo ha hecho nacionalizaciones como la de Rumasa que han ahuyentado inversores posibles, desde luego, han intentado presentarse con piel de oveja, y lo que hace falta es reducir impuestos, facilitar la inversión privada y atraer el capital extranjero. En definitiva, flexibilizar la econo-

Se está elaborando un Plan especial de protección del suelo para la provincia de Granada

Ante la urgente necesidad de conservación del medio físico de la provincia de Granada, la Consejería de Política Territorial está elaborando un plan especial de protección al amparo de lo dispuesto en los artículos 17 de la Ley del Suelo, y 76.3 del Reglamento de Planeamiento.

Este plan tiene como finalidad establecer las medidas necesarias para su protección; para ello se establece una normativa, de ámbito provincial, que regula los aprovechamientos del territorio sin que se produzca un deterioro del mismo; de otra parte, contiene directrices para la utilización de los recursos naturales que servirán como punto de referencia para el desarrollo del planeamiento local.

La Comisión Provincial de Urbanismo, en su sesión celebrada el día 13 de julio de 1984, tomó al respecto el siguiente acuerdo:

Acuerda la información pública del avance del plan especial durante dos meses; lo que se publicará en el «Boletín Oficial de la Provincia» y en uno de los periódicos de mayor circulación.

La exposición de los trabajos se realizará en los locales de la Delegación Provincial de la Consejería de Política Territorial, sitos en Gran Vía, 10, segundo A, de esta capital, durante las horas de oficina.

Durante el plazo establecido podrán hacerse las sugerencias y alternativas que se consideren oportunas.

Permanente Municipal

El alcalde ordenó una investigación sobre un expediente manipulado a bolígrafo

★ Cinco millones para obras de reparación en colegios públicos

Antonio Jara, alcalde de Granada, calificó como hecho "grave" la manipulación de que ha sido objeto un expediente que iba a ser examinado por la Comisión Municipal Permanente. La pro-

bados en la sesión de ayer hacen referencia a la contratación directa con diferentes empresas para obras de reparación en colegios públicos, con un presupuesto global de cinco millones de pesetas que se repartirán en 23 obras distintas.

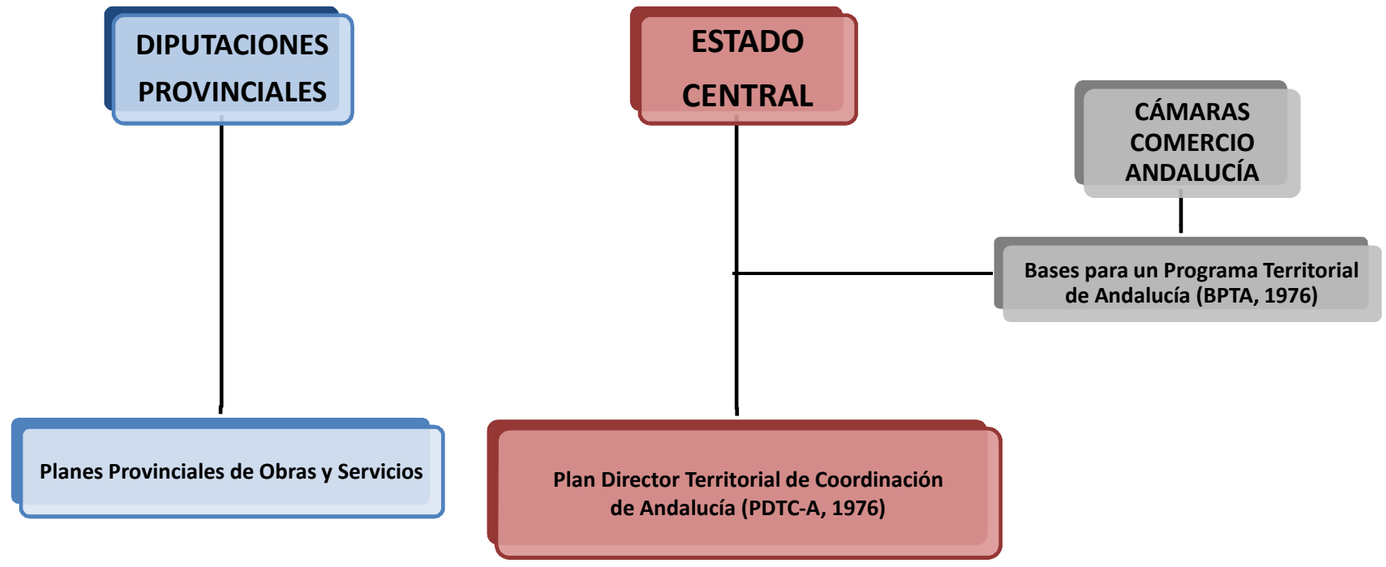
Imágen nº 06: Primera noticia en la prensa provincial del inició de redacción del PEPMFC de la provincia de Granada.
(Fuente: *Ideal de Granada, 25/07/1984*).

4.3.- LA RUPTURA CON LA CENTRALISTA PLANIFICACIÓN PRECEDENTE.

De manera concisa, la planificación territorial anterior a la constitución del ente autonómico iba a recaer, fundamentalmente: a nivel regional, en el *Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía* (PDTC-A), elaborándose en aquel momento por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con el auspicio de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía[92]; y a nivel provincial, en los Planes Provinciales de Obras y Servicios (PPOS), gestionándose por entonces por las respectivas Diputaciones Provinciales; entre otros planes de carácter más sectorial y ámbito más local.

La cooperación entre estos planes y la Consejería se encuadraría dentro de las comisiones mixtas establecidas entre el ente preautonómico y el Estado, y entre éste y las Diputaciones, para el traspaso de competencias y constitución de la futura Junta de Andalucía. La Comisión Mixta Junta-Administración Central tendría cuatro grupos de trabajo, entre ellos el de Política Territorial e Interior, que sería itinerante; mientras que la Comisión Mixta Junta-Diputación tendría seis grupos de trabajo, entre ellos el de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, con sede permanente en Almuñécar. En el grupo de trabajo de Política Territorial e Interior se abordaría el traspaso de las competencias, todavía en manos estatales, mientras que se mantenían fuertes discrepancias sobre el PDTC-A, por los motivos que se desgranarán a continuación. Por su parte, la armonía en el grupo de trabajo de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente era mayor, llegándose a reunir rápidamente (el primero de todos los grupos de trabajo paritarios) y consiguiendo importantes avances.

Gráfico nº10: Planificación territorial de ámbito supramunicipal en la Andalucía Preautonómica
(Fuente: Elaboración propia, 2016).

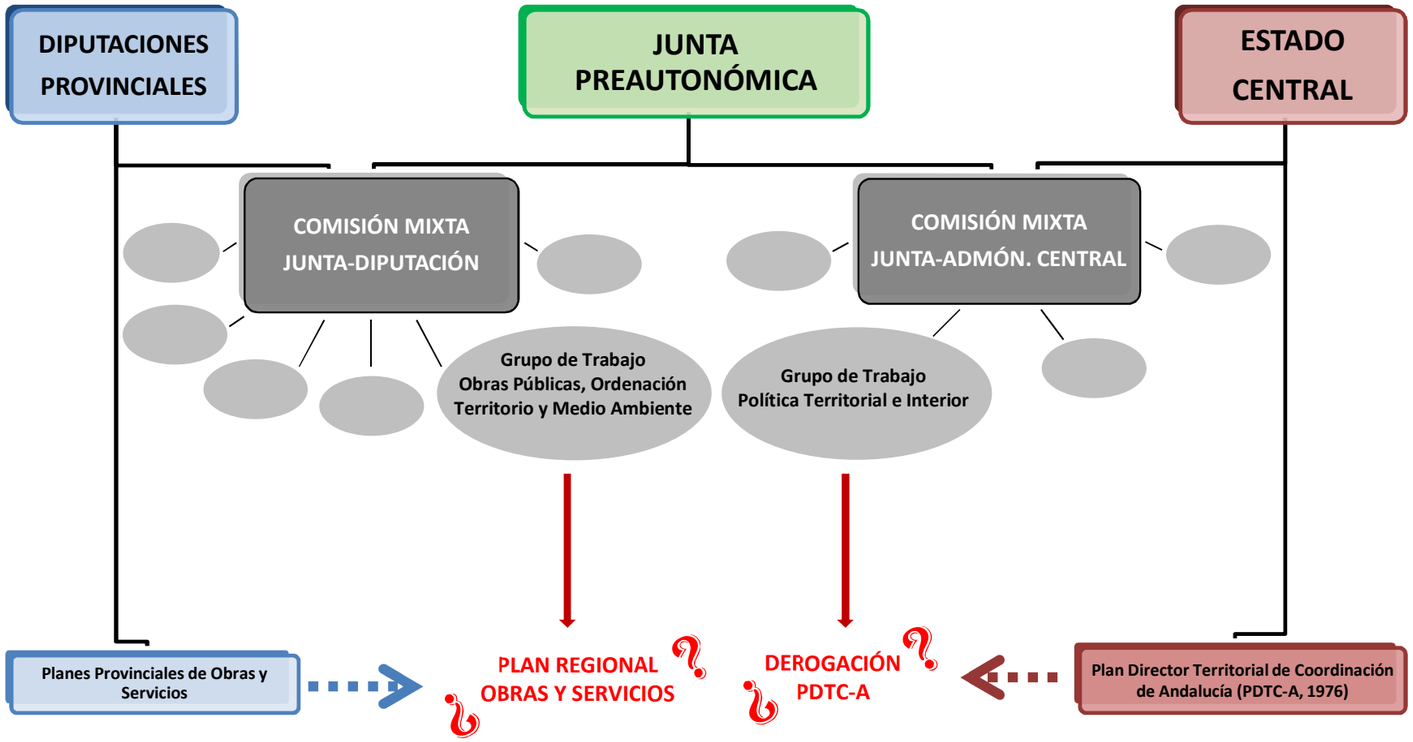


84. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 24/10/1978, Redacción, *La Consejería de Obras Públicas presentará su Programa en noviembre.*
85. España, Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas y turismo, BOE de 05/04/1979, nº82, págs. 8.094-8.103. (También en el BOJA de 11/09/1979, nº2, págs. 8-24).
86. "Nada más tomar posesión [Rafael Escudero Rodríguez, Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio], se fija como primer objetivo la vertebración de las provincias andaluzas, si logra con ello horizontar las comunicaciones." Hemeroteca de ABC-Sevilla, 14/06/1978, Redacción, *Escudero: «Hay que horizontalizar las comunicaciones andaluzas».*
87. (RUÍZ ROMERO, 2000:83-85).
88. España, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE de 11/01/1982, nº9, págs. 517-524. (También en el BOJA de 01/02/1982, nº2, págs. 21-31).
89. España, Real Decreto 2802/1983, de 25 de agosto, por el que se traspasan funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente, BOE de 11/11/1983, nº270, págs. 30.342-30.345. (También en el BOJA de 29/11/1983, nº96, págs. 1.370-1.372).
90. España, Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar, BOE de 11/11/1983, nº270, págs. 30.342-30.351. (También en el BOJA de 29/11/1983, nº96, págs. 1.372-1.374).
91. España, Real Decreto 1139/1984, de 1 de agosto, sobre valoración definitiva, ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación a los medios transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, BOE de 19/06/1984, nº146, págs. 17.812-17.893. (También en el BOJA de 07/09/1984, nº83, págs. 1.728-1.729).
92. CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE ANDALUCÍA, *Bases para un Programa Territorial de Andalucía*, Jaén, Cámaras de Comercio de Andalucía, 1976.

El primer acuerdo del grupo de trabajo Junta-Diputación sobre Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente giró en torno a los PPOS. “A partir de entonces, la Junta señala las normas y criterios para la redacción de los mismos, aunque sean elaborados por las diputaciones provinciales, pero ejecutados bajo control de la Junta. Independientemente de esto, la Junta acuerda que podrá elaborar, oídas las diputaciones un *Plan Regional de Obras y Servicios*, cuya planificación y ejecución será totalmente de su incumbencia, aun cuando la financiación pueda ser, en parte, de las diputaciones y municipios beneficiados… [Acta de la Comisión Mixta Diputaciones-Junta de Andalucía, Sevilla, 15/01/1979]. Prácticamente, éste viene a ser el primer y único acuerdo de la Comisión”[93]. Por tanto, este será uno de los primeros precedentes del firme propósito de la Junta de elaborar un plan que, aunque de manera sectorial, planificase todo el territorio regional.

Por su parte, el grupo de trabajo Junta-Estado sobre Política Territorial e Interior, reunidos en Córdoba el 30 de enero de 1979, acuerda aceptar parte de las propuestas de transferencia planteadas, encontrándose entre ellas las de Transporte y Urbanismo, tal y como días después se ratificará en el citado Real Decreto 698/1979, *sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración Local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas y turismo*. Por consiguiente, se iba cerrando un acuerdo para la dotación de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, cual era la consecución de sus competencias; pero aún faltaría por llegar el escollo de la financiación, y en ello jugaría un papel crucial el litigio mantenido en cuanto a la elaboración del PDTC-A.

Gráfico nº11: Transición de la planificación territorial de ámbito supramunicipal entre la Andalucía Preautonómica y la Andalucía Autonómica. (Fuente: Elaboración propia, 2016).



El Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC), principal innovación introducida por la Ley 19/1975 [94], *de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (Ley del Suelo de 1956[95]), estaba llamado por entonces a ser el documento de mayor enjundia en materia de ordenación territorial, tras el Plan Nacional, habiendo creado grandes expectativas en torno a él. Así, este Plan se consideraba el instrumento idóneo para articular la planificación física y económica de cualquier ámbito, ya fuese comarcal, provincial o regional. De esta forma, “En 1976, se ordenó la realización de los PDTC de Andalucía, Aragón, Asturias y Galicia; iniciativas que fueron abandonadas poco después, tras la constitución de las comunidades autónomas”[96]. De hecho, “se ha escrito profusamente sobre la vigencia de los PDTC y, en algunas Autonomías, [incluso] se ha legislado para sustituirla”[97]. Éste no sería el caso de Andalucía, donde si bien el *PDTC de Andalucía* no prosperaría, sí que lo haría el *PDTC de Doñana y su Entorno*, demostrando “plenamente la validez de sus fines y contenidos, y la eficacia de sus determinaciones para mejorar la actuación pública en éste ámbito”[98].

En el caso del *Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía*[99], desde el Gobierno Central se consideró la propuesta 'perfecta' para dar respuesta a las demandas de iniciativas e inversión de las élites económicas de la región, planteadas, entre otros organismos, por las Cámaras de Comercio de Andalucía a través de las *Bases para un Programa Territorial de Andalucía*[100]; y de paso acallar esas primeras voces que empezaban a oírse en cuanto a las quejas por dejar a Andalucía al margen del 'desarrollismo' del país, perpetuándola en su subdesarrollo.

Pero el hecho de que el PDTC-A se encontrase en una incipiente fase de redacción (primera toma de datos y diagnóstico), en el mismo momento en que surgía el nuevo ente autonómico y se trataba la cesión de las transferencias, no jugó a su favor[101], haciéndolo blanco de las inaplazables reivindicaciones que exigían mayor autonomía, democracia e innovación[102].

Así, como recogen los medios, el mismo Consejero declara, nada más tomar posesión, que uno de sus primeros objetivos es "derogar el Plan Director Territorial de Andalucía"[103], basándose en la circunstancia de que es "trampolín de intereses, fuente de errores y posible desertización regional"[104], a la vez que no responde a las líneas de actuación trazadas por la Consejería. En palabras de esta misma Consejería, el plan "suponía un modelo de intervención jurídico-administrativo del Estado desde el que se pretendía coordinar la política económica y el planeamiento físico de la región. Su formulación, desde la Administración Central, sin consulta previa al ente regional preautonómico y corporaciones locales, y su planeamiento, sin especificaciones de unos objetivos concretos ni consideraciones a mecanismos de participación, propiciaron una fuerte contestación de los órganos regionales"[105], entre ellos los colegios profesionales, que fueron los primeros en contestar el Plan[106], apenas unos días después (el 26 de noviembre de 1976) de la entrada en vigor del decreto de su formulación (el 9 de agosto de 1976), utilizando para ello argumentos como que: "el plan carece de la articulación necesaria para posibilitar una auténtica participación ciudadana. Al mismo tiempo, les parece un plan de carácter absolutamente centralista"[107].

De esta manera, el frente abierto al Plan era cuádruple: de un lado estaba la Consejería, que encontraba en él la justificación perfecta para cobrar las deseadas competencias sobre ordenación del territorio y planificación territorial, y de paso realizar una pingüe aportación a sus arcas; de otro estaban los colectivos profesionales, que habiendo depositado grandes expectativas laborales en la nueva institución veían una oportunidad inmejorable de alterar los anquilosados canales de consecución de contratos; de otro estaba la ciudadanía, que lo consideraba como una injerencia en la prosperidad que les iba a deparar la autonomía y un intento de mantener sumida en el subdesarrollo a la Comunidad, tal y como había pasado con los planes precedentes; y finalmente estaba el rédito político que esta actitud beligerante depararía al partido en el gobierno autonómico, por entonces en la oposición en el gobierno estatal, pues lograría erigirse en baluarte del autonomismo, tal y como confirma el hecho de que el titular de esta Consejería, y no de otras, fuese años después el Presidente de la Junta de Andalucía, y de que el partido de este Consejero sea el único que ha gobernado en Andalucía desde entonces.

Pero la queja necesitaba de una contrapropuesta para que resultase plausible y creíble. Políticamente, radicaba en sostener y divulgar que el Gobierno Central de la UCD, receloso de las altas

93. (RUÍZ ROMERO, 2000:75-76).
94. España, Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, BOE de 05/05/1975, nº107, pág. 9.427-9.448.
95. España, Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, BOE de 14/05/1956, nº135, pág. 3.106-3.134.
96. ZOIDO NARANJO, F., *Geografía General de España. Parte Tercera. Capítulo XXIV. La Ordenación del Territorio, realidad y planeamiento,* Sevilla, Universidad Pablo de Olavide.
97. MONTANER ROSELLÓ, J., en la Presentación de CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989: 7.
98. Op. cit.
99. España, Decreto 1873/76, de 8 de junio, por el que se acuerda la formación del Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía, BOE de 09/08/1976, nº190, pág. 15.484-15.485.
100. CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE ANDALUCÍA, *Bases para un Programa Territorial de Andalucía*, Jaén, Cámaras de Comercio de Andalucía, 1976.
101. "la expresa intención de la Ley de Reforma de dotar al sistema de planeamiento de una mayor eficacia ordenadora del territorio, tendiendo un puente entre la planificación física y la económica a través del planeamiento director… [supuso] un fallido intento de integración entre ambas planificaciones, dada la crisis de los propios fundamentos teóricos del planeamiento estratégico y la constatada imposibilidad práctica de desarrollar este tipo de planeamiento en un contexto caracterizado por una grave crisis económica, un proceso de cambio político y una profunda reestructuración territorial de una administración como la española secularmente lastrada, además, por un excesivo departamentalismo".
102. El Consejero calificará al Plan literalmente de "centralista, antidemocrático y obsoleto". Hemeroteca de ABC-Sevilla, 24/10/1978, Redacción, *La Consejería de Obras Públicas presentará su Programa en noviembre.*
103. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 14/06/1978, Redacción, *Escudero: «Hay que horizontalizar las comunicaciones andaluzas».*
104. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 21/10/1978, Redacción, "*Hay que liquidar el Plan Director Territorial".*
105. (COPT, 1990: 69).
106. Según confirma el propio Consejero "La contestación del Plan la inician los profesionales… [que] se organizan intercolegialmente y se oponen al Plan.". Hemeroteca de ABC-Sevilla, 03/12/1978, Margarita Capdepont, *"Eliminar la dependencia económica respecto al centro ha de ser el objetivo de la ordenación territorial andaluza".*
107. Hemeroteca de EL PAIS, 15/02/1977, Eduardo Castro, *Los colegios profesionales, contra el Plan Territorial de Andalucía*.

posibilidades con las que contaba el pueblo andaluz, estaba ejerciendo de contrapeso a las naturales reivindicaciones autonomistas en pro de su salida del subdesarrollo[108]. Corporativamente, los colectivos de profesionales directa o indirectamente vinculados con la planificación, plantearían: "Que la Comisión Regional de Planeamiento [ente encargado de la aprobación del Plan] esté integrada por mayoría de representantes de Andalucía, elegidos a través de fórmulas auténticamente democráticas. Que los grupos de trabajo estén compuestos con representación mayoritaria de organismos y entidades de Andalucía, y que su presidencia sea elegida por votación entre los mismos, o por la citada Comisión Regional de Planeamiento. Que los profesionales encargados de la redacción del Plan sean necesariamente nombrados a través de concurso de la Comisión. Que las alternativas a desarrollar sean determinadas por la Comisión Regional, y que la intervención a este respecto de la Comisión Central de Urbanismo sea exclusivamente informativa. [Y] Que se establezcan los canales adecuados que permitan al pueblo y a todas las fuerzas sociales participar en las distintas fases de la elaboración del Plan y pronunciarse sobre los objetivos, alternativas posibles y planes a elaborar con carácter vinculante"[109]. E institucionalmente, el Consejero justificaría que "frente a la política del MOPU de localización de polos de desarrollo industrial, la prioridad para su departamento estriba en nivelar la región, mediante la comarcalización, atendiendo a las necesidades de cada zona, y que este no era un modelo tecnocrático e impositivo, sino un ámbito de negociación de las fuerzas sociales en conflicto, asegurando la participación democrática de las mismas"[110], por todo lo cual "Se aborda así, la necesidad de rescindir el contrato con la empresa Eyser… cuando aún se encuentra en fase de encuesta y recogida de datos"[111].

Todo ello concluiría con la necesidad de liquidar el PDTC-A, que, como diría el Consejero, no había dejado más que "una voluminosa información de escaso valor"[112] , circunstancia a la que se llega con la derogación del Real Decreto por el que se aprobaba su elaboración, y la constitución de un nuevo ente encargado de dirimir la redacción del plan que habría de sustituirlo[113].

Con posterioridad se alegaría que el PEPMFC era, en la práctica, una suplantación de los PDTC, pues se interpretaba que compartían objetivos, principios y ámbito. Esto, que no era descabellado pensarlo, habría supuesto que la Junta había cambiado los centralistas PDTC por PEPMFC de su propio puño y letra, lo que en honor a la verdad no era del todo cierto, puesto que los objetivos del PDTC, fijados en el artículo 8 de la Ley del Suelo y el artículo 11 del Reglamento de Planeamiento, eran mucho más amplios. En este sentido, "en la respuesta dada en su día a los alegantes del Plan Especial de la provincia de Málaga, se desestimaba este tipo de alegación, por considerar que el hecho de que alguna de las determinaciones del Plan Especial puedan coincidir con las del PDTC no es argumento suficiente como para acusar a los Planes Especiales de ser PDTC encubiertos"[114], aunque con ello no se negaba que, en esas determinaciones en concreto, en realidad el PEPMFC cumpliese los mismos o muy parecidos cometidos que un PDTC.

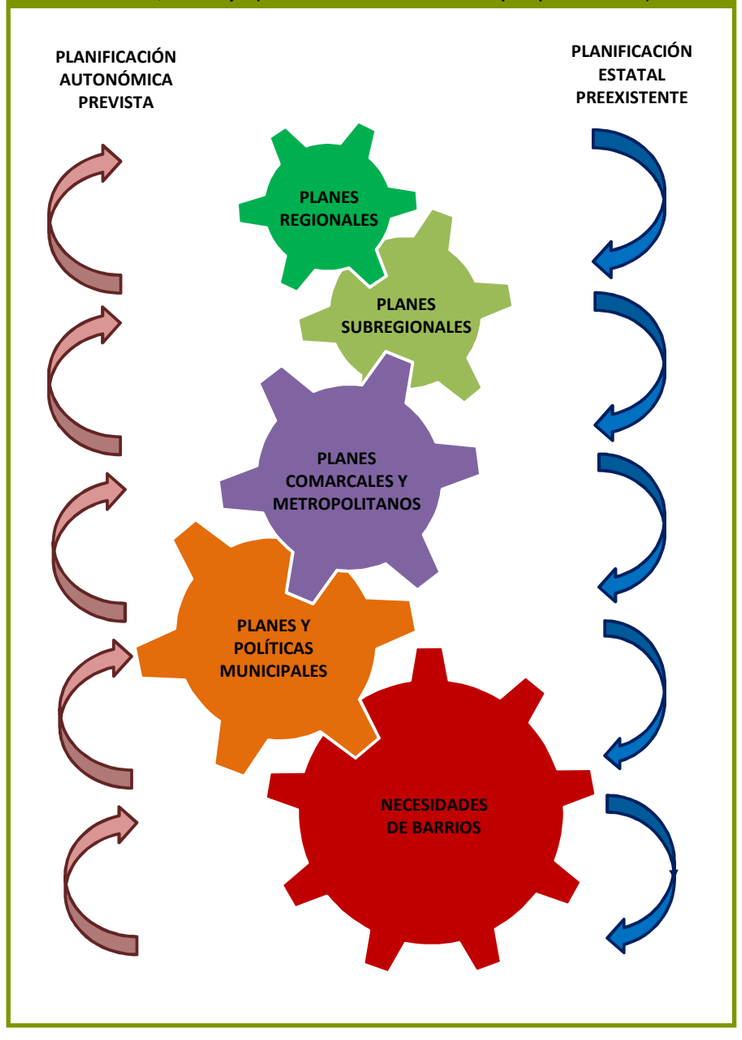
108. Al respecto resultan muy elocuentes las palabras ofrecidas por el Consejero en la entrevista cedida al diario ABC de Sevilla el 03/10/1978. *Se consideró que planificar Andalucía podría ser un slogan adecuado si se lograba que los andaluces creyesen en el mito de la planificación, cosa aparentemente fácil: sometidos al llamado subdesarrollo, al paro, a la emigración, no habría de ser fácil hacerles ver que la situación se debe a carencia de planes y que un plan para Andalucía lo arreglaría todo. Quizás los andaluces, de vuelta ya de muchas cosas, no se opongan al Plan…, pero lo que es creer en él… El pueblo ni se entera, y ese podría ser un síntoma más de que el Plan no sirve a las necesidades de los andaluces. Si Andalucía vive una situación de subordinación y dependencia de decisiones que vienen desde arriba, ¿qué vamos a ganar porque ahora esas decisiones vengan en unos papeles firmados por unos técnicos?*
109. Hemeroteca de El País, 05/08/1977, Eduardo Castro, *Los colegios profesionales de Granada, contra el Plan Territorial de Andalucía.*
110. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 24/10/1978, Redacción, *La Consejería de Obras Públicas presentará su Programa en noviembre.*
111. (RUÍZ ROMERO, 2000:157).
112. MONTANER ROSELLÓ, J. «La ordenación del territorio en Andalucía. Balance de una etapa y perspectivas», Estudios Regionales, nº 22, 1988, págs. 17-28: 18.
113. "…tras varios meses de gestiones entre con la Dirección General de Ordenación Territorial… se acordó la derogación del Real Decreto 1873/76 de 18 de julio y la elaboración de un nuevo diseño del proceso de planeamiento del mencionado Plan, a fin de ajustarlo a la nueva situación planteada por la existencia de la Junta de Andalucía y acomodarlo a las necesidades andaluzas actuales. Asimismo se señala que para concretar la nueva composición de la Junta de Planeamiento Territorial y, en definitiva, crear un nuevo organismo representativo de los intereses de Andalucía, se ha constituido una comisión integrada, en nombre de la Administración [Estatal y Autonómica].". Hemeroteca de ABC-Sevilla, 14/10/1978, Redacción, *UCD y PCE coinciden en que el tema del pacto autonómico andaluz debe pasar por la Junta.*
114. OLIVA ESPALLARDO, J., *El mundo físico y el planeamiento. El análisis de los Planes Especiales de protección del Medio Físico, de ámbito provincia*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº7, Madrid, 1988, pág. 46.

4.4.- LA REFORMULACIÓN DE LOS PARADIGMAS PLANIFICADORES: MÁS DEMOCRÁTICOS, PARTICIPATIVOS Y ARRAIGADOS EN EL TERRITORIO.

Por las razones antes esgrimidas, la alternativa prevista para el Plan Director de Coordinación Territorial de Andalucía debería basarse en unos fundamentos radicalmente distintos a los de éste. Habría de evitar la subordinación centralista, la imposición tecnocrática, así como el desapego territorial y ciudadano.

Todo ello llevaría a la Consejería al replanteamiento de sus principios[115]. Así, cuando se le preguntó al Consejero sobre cuál sería el nuevo esquema de planificación previsto para la Comunidad, argumentó que "el procedimiento de planificación debe ser de abajo a arriba, es decir naciendo el planeamiento de las necesidades desde los barrios, para formar políticas y planes municipales; desde los municipios, para formar planes comarcales y metropolitanos; desde las comarcas y áreas metropolitanas, en fin, para la formación de los planes subregionales o regionales"[116]. Mientras que cuando se le inquirió sobre cómo haría el procedimiento de planificación territorial más democrático y participativo, sostuvo que "si la planificación ha de estar al servicio de los intereses y necesidades populares, los fines de la planificación han de ser expresados por las bases ciudadanas mediante un proceso de participación que empieza en la misma toma de datos. La articulación de la expresión de las necesidades desde las bases requiere la comarcalización. Esto es, la división del territorio en ámbitos donde los problemas y necesidades son sentidos por la gente, que pueden expresarlos directamente a través de sus organizaciones de base. Así se generarán planes locales y comarcales, donde se comprometerán las soluciones a los problemas internos de esos ámbitos locales, al mismo tiempo que cada uno de los planes demandará unos recursos económicos o recabara para sí unas localizaciones que requieran la negociación con otros municipios o comarcas. El Plan Regional aparecerá así como el conjunto de acuerdos resultantes de la negociación intercomarcal o intermunicipal. Negociación que se efectuará de acuerdo con unas directrices regionales, que harán el papel de unas reglas de juego a nivel regional"[117].

Gráfico nº12: Esquema de planificación inicialmente previsto para Andalucía en su nueva andadura autonómica (Fuente: Elaboración propia a partir de la entrevista al Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Rafael Escuredo, en ABC-Sevilla 03/12/1978, 2016). (Fuente: Elaboración propia, 2016).



115. "El documento programático 'Líneas de Actuación' de la DGU, de septiembre de 1982, y preferentemente en la segunda de estas líneas: el fomento del planeamiento urbanístico y su integración en el sistema regional de planeamiento… [consideraba] objetivo central de la política urbanística autonómica: garantizar la efectividad y potenciar la operatividad del principio de intervención pública democrática en la dirección y control de los procesos territoriales y urbanos. La operatividad y eficacia de este principio pasa, antes que nada, por la plasmación e instrumentalización de las políticas urbanas a través de dispositivos de planeamiento adecuados al objetivo de revalorización de los recursos urbanísticos y territoriales de Andalucía que impone… la superación de la óptica urbanística desarrollista en la que el suelo que no es urbano… aparece como algo residual… y como receptáculo inerte de todos los usos no deseados en la ciudad" (DGU, 1984:147).
116. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 03/12/1978, Margarita Capdepont, *Eliminar la dependencia económica respecto al centro ha de ser el objetivo de la ordenación territorial andaluza.*
117. Op. cit.

Por tanto, quedaba claro que la nueva fórmula pasaba por planificar el espacio en base a unas nuevas estructuras territoriales, como la comarca, hasta entonces prácticamente inéditas, al menos para todo el conjunto de Andalucía, pues existían algunas experiencias previas en algunas comarcas, como los Planes Comarcales, que habrían de sustituir a los Planes Municipales en aquellas áreas metropolitanas que resultaban ser más significativas (Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Sevilla y Vega de Granada); pero que, por lo general, resultaban "de muy escasa virtualidad ordenadora"[118] y además eran inoperantes para articular todo el territorio regional, pues no habían sido concebidos como una red sino como focalizaciones puntuales. De esta manera, "los nuevos planes que propugna la Junta de Andalucía se basan en una comarcalización de zonas definidas por una comunidad de recursos y propósitos de desarrollo"[119], la cual garantizaría su desarrollo, pero también su articulación con el resto de la Comunidad Autónoma.

Este proceso culminaría con la Propuesta de Comarcalización de Andalucía[120] (1983), la cual no llegaría nunca a aprobarse por diferentes vericuetos, fundamentalmente por rechazo municipal[121], aunque también debido a "deficiencias metodológicas y escasez de criterios"[122]; si bien sí que "legó algunos instrumentos útiles en las tareas posteriores de ordenación del territorio… [como] la división del territorio regional en 122 ámbitos funcionales y la selección de 127 centros urbanos; estos últimos debían recoger las dotaciones y equipamientos públicos que no podían estar presentes en todos los municipios… y por otra parte, el hecho de que se anticipó a la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985) que estableció poco después, para toda España, los umbrales poblacionales (5.000, 20.000 y 50.000 habitantes) que se convertirían en criterios obligatorios para las dotaciones municipales mínimas"[123].

Con todo, unas de las principales aportaciones de la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* sería la interiorización, por parte de la Junta de Andalucía, de la necesidad de que una buena parte de la futura planificación del territorio regional comprendiera éste ámbito intermedio, ya que la atomizada y heterogénea realidad municipal impedía una equitativa distribución de los servicios, así como una adecuada gestión de los espacios protegidos intermunicipales; mientras que la excesiva extensión de las provincias, "mayor que la media nacional, y, a su vez, ésta mayor que la del tradicional condado inglés, el departamento francés y la provincia italiana"[124], volvía ineficaz la gestión pública.

No obstante, las clásicas demarcaciones municipal y provincial seguirían prevaleciendo, excepto para algunas contadas propuestas administrativo-funcionales, fundamentadas en el *Plan de Comarcalización y en el Sistema de Ciudades* (*Plan General de Carreteras*, *Mapa de Atención Primaria*, *Mapa Escolar*, *Plan General de Instalaciones Deportivas*, *Mapa de Servicios Sociales o la propuesta de Organización de Demarcación Judicial*). De ahí que los primeros planes que elaboraría la Junta, pese a tener pretensiones espaciales de índole comarcal, hubieron de ajustarse a las muy consolidadas delimitaciones municipales y provinciales; entre otras razones porque la mayor parte de la información disponible se encontraba circunscrita a éstos ámbitos. Este será el caso del PEPMFC, que aunque realiza agrupaciones, en cierta forma cuasi comarcales, en torno a los aspectos físicos del medio, finalmente hubo de confeccionarse dentro del marco provincial, en aras sobre todo de su mejor gestión.

Por su parte, la pretendida manera de planificar el territorio, de abajo hacia arriba, desde los ámbitos más reducidos hasta el conjunto autonómico, pese a su loable espíritu democratizador y participativo, se demostraría relativamente ineficiente para dar respuesta a algunos de los más acuciantes problemas actuales, como la profusión de edificaciones en suelo no urbanizable o la afectación a espacios de gran valor cultural, ambiental o paisajístico; lo que ha conducido a reiteradas modificaciones de la normativa y una cierta sensación de improvisación, que aleja a la planificación territorial de uno de sus principales propósitos, cual es la planificación a un cierto plazo vista[125]. De hecho, hasta tiempos muy recientes, cuando ya se elaboraron los primeros planes subregionales, prácticamente el único plan que veló por estos intereses fue el PEPMFC, convirtiéndose en casi la única arma legal que los gestores del territorio dispusieron durante muchos años.

---

118. De hecho, "la mayoría de ellos nunca se aprobaron, aunque desde su estado embrionario sirvieron para justificar actuaciones que nunca hubieran sido integrables en el planeamiento municipal. Los aprobados, y por tanto efectivos, fueron rápidamente negados por las corporaciones locales al reinstaurarse la democracia" (MONTANER ROSELLÓ, 1988:18).
119. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 21/10/1978, Redacción, *Hay que liquidar el Plan Director Territorial.*
120. CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. *Propuesta de Comarcalización. Documento para información pública, Sevilla,* Consejería de Política Territorial y Energía, Junta de Andalucía, 1983.
121. COMPÁN VÁZQUEZ, D., *En torno al Proyecto de Comarcalización de la Junta de Andalucía*, Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, nº 13, 1983, págs. 183-202.
122. CANO GARCÍA, G., «Aportaciones a la comarcalización de Andalucía», en *Actas I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 1996, pág. 515.
123. ZOIDO NARANJO, F., *Andalucía, cohesión y diversidad territorial*, Scripta Nova, Universidad de Barcelona, nº 128, 2002.
124. PEREZ MORENO, A., «La organización administrativa de Andalucía», en VV.AA. Comunidades Autónomas: Solidaridad, estatutos, organización, convenios, Sevilla, Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, pág. 175.
125. "Los continuos cambios de régimen jurídico de la ordenación urbanística en el ámbito estatal y autonómico… ha dificultado la creación de un escenario normativo con vocación de permanencia, que facilite la necesaria seguridad jurídica a los agentes públicos y privados que intervienen en un proceso tan largo y complejo como el de la planificación", DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, *Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 2009*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2010, pág. 19.

4.5.- LA CONSIDERACIÓN DE LAS CARENCIAS SOBRE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL NUEVO PLANEAMIENTO: LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y LA PLANIFICACIÓN FÍSICO-AMBIENTAL.

En los años previos a la constitución de la comunidad autónoma de Andalucía, generalmente, la planificación territorial se interpretaba dividida entre planificación socioeconómica (urbana y económica), y planificación del medio físico natural o planificación física[126]. De esta manera, existía una drástica distinción entrambas, debido, en parte, a las siguientes razones:

- La larga tradición de una (la planificación urbana se remonta como mínimo al siglo XVI y la económica al XIX) frente a lo novedoso de la otra (la planificación física nacería hacia mediados del siglo XX, aunque existen algunos antecedentes de carácter más sectorial que integral).
- El hecho de que la planificación física surja de manera contestataria, como "reacción contra anteriores planificaciones sectoriales, basadas exclusivamente en intereses parciales o en conceptos desarrollistas del territorio"[127].
- Y la circunstancia por la que "los modelos de la planificación física, dice RAMOS (1979), sacrifican la precisión a cambio de la operatividad (no se trata de representar la realidad tan fielmente como sea posible, sino de comprender su funcionamiento)"[128].

Este dilema, en parte hoy superado[129], supuso un auténtico quebradero de cabeza para la recién constituida consejería competente en materia de planificación territorial, pues se encontraría: de un lado, que la planificación socioeconómica hacía aguas, tanto por parte de la planificación urbana, que se encontraba muy incompleta, como por parte de la planificación económica, sumida en una reestructuración de fundamentos; y del otro lado, que la planificación física era aún muy incipiente y apenas contaba con precedentes. De hecho, podría decirse que "hasta los años 80 Andalucía ha carecido de cualquier planeamiento ordenador general tanto porque no fue elaborado un modelo regional de conjunto (el IV Plan de Desarrollo que tenía esta misión nunca se formuló), como porque la suma de las realizaciones ordenadoras, propuestas o efectivas, nunca compusieron una imagen general, finalista, para todo el territorio"[130]. Pero véase, planificación sectorial por planificación sectorial cual era la situación del momento.

Imágen nº 07: Vista panorámica del AG-11 Polje de Zafarraya. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

126. FERROL VIZCAINO, C.J., *La ordenación del territorio desde una óptica ecológica: aproximación al «Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Almería»,* dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2212027.pdf, 1986, págs. 82.
127. (FERROL VIZCAINO, 1986: 85-86).
128. (FERROL VIZCAINO, 1986: 88).
129. Las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 1990) ya agrupaba el modelo territorial en estos tres sistemas (urbano-relacional, productivo y físico-ambiental).
130. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:19).

4.5.1.- SITUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA:

La planificación urbana en la Andalucía preautonómica se circunscribía básicamente a los programas de extensión del planeamiento general elaborados en 1977 por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. "Éstos se instrumentaron mediante convenios con las Diputaciones Provinciales… para redactar Delimitaciones de Suelo Urbano,… subvenciones a los Ayuntamientos para acometer la adaptación de su planeamiento vigente a la nueva Ley del Suelo, reformada en 1975. Asimismo se inició un ambicioso programa de redacción de Normas Subsidiarias para los municipios de mediano tamaño o para revisar Planes de núcleos importantes… A estos programas se unieron las formulaciones de iniciativa municipal para la Adaptación y Revisión de sus Planes… siendo Granada la única ciudad importante que no inicia en este periodo su adaptación por la problemática legal de desagregación del Plan Comarcal. Todo este planeamiento programado se elabora y tramita con más lentitud de lo previsto y así el importante esfuerzo realizado… no se corresponde con el resultado obtenido en cuanto a aprobaciones definitivas"[131]. De esta manera, en 1981 sólo aproximadamente el 1% de los municipios contaban con Plan General Adaptado, el 12% tenía Plan General pero no Adaptado, el 4% tenía Normas Subsidiarias y el 27% tenía meras Delimitaciones de Suelo Urbano (Fuente: COPT,1990:69). Ello suponía que sólo el 45% de los municipios andaluces contaban con algún planeamiento urbano, cifra aún insatisfactoria, pero que representaba un importante avance respecto a 1978, cuando eran sólo el 30%, y sobre todo respecto a 1971, cuando apenas llegaban a ser un escueto 6%. El fracaso podría ser atribuible, unas veces a la falta de recursos, otras a la desidia de los promotores, y no pocas veces a la velada intención de seguir manteniendo el urbanismo local fuera de ordenación o bajo control de las denominadas 'fuerzas vivas' de la localidad.

En cualquier caso, el urbanismo se había convertido en un importante problema, singularmente a partir de los años del *desarrollismo*, cuando empiezan a dispararse las segundas residencias, sobre todo en la costa, y particularmente ante una "situación de carencia de una política territorial explícita hacia la región, sin la más mínima información y diagnóstico regional plausible sobre los principales problemas y oportunidades territoriales de la Comunidad Autónoma, y con un déficit de planeamiento urbanístico que alcanzaba a más del 50% de los municipios"[132].

Para intentar resolver este panorama, la Junta de Andalucía debía dotarse de fuentes jurídicas propias, unas directrices marco en las que ampararse, y sobre todo emprender la redacción de unos planes que le permitieran: primero, conocer su realidad, y segundo, poder planificarla convenientemente. Para ello debía conseguir las competencias sobre urbanismo (logradas a partir del Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero), proveerse de fondos suficientes para arrancar con la ordenación territorial autonómica (antes justificada), redactar unas directrices regionales que le sirvieran de encuadre referencial, y tomar la iniciativa de elaborar unos planes, que en sustitución del PDTC-A, orientasen la planificación urbana.

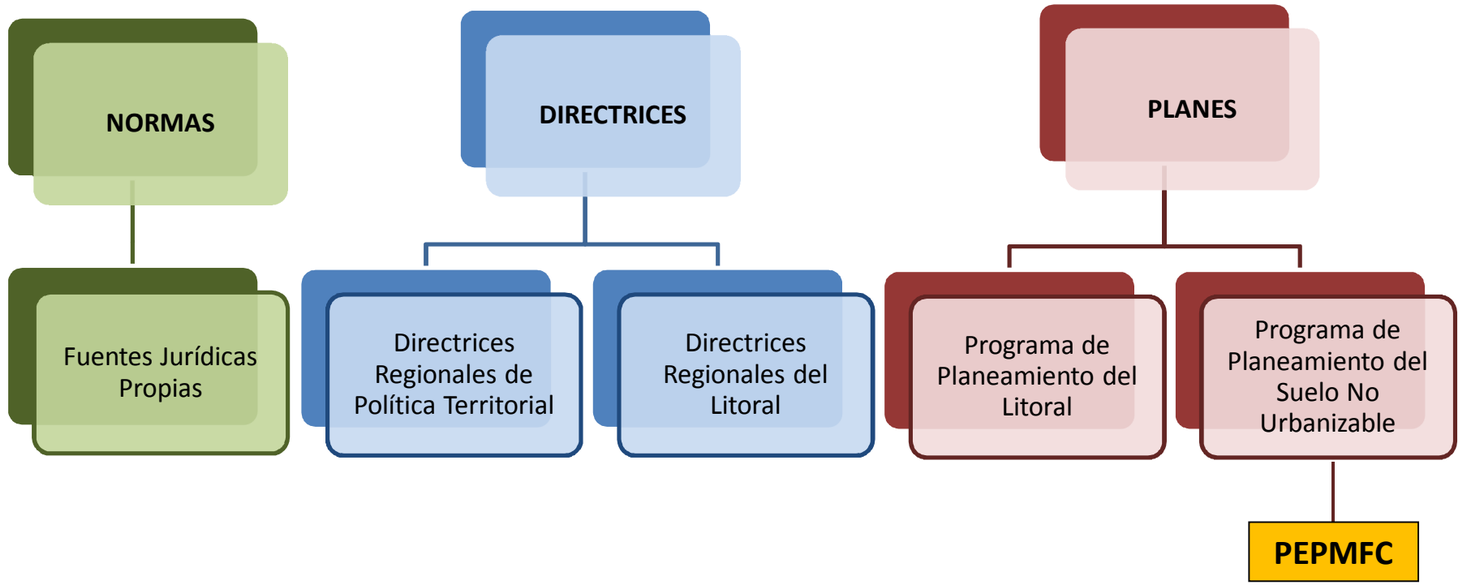
La solución, en cuanto a los marcos de referencia, pasaría por la elaboración de los trabajos preliminares de las *Directrices Regionales de Política Territorial*, "que supondrán un primer diagnóstico de la ordenación del territorio en Andalucía"[133] y la aprobación de unas *Directrices Regionales del Litoral*[134], "concebidas como marco de referencia interadministrativa y la finalidad de orientar y coordinar las diferentes líneas de trabajo que concurren en el litoral"[135], si bien "sólo podían tener dos utilidades: proponer la protección de espacios (la mayoría de ellos ya estaban incluidos en los PEPMFC y en la Ley 2/89) y orientar de forma poco concreta la expansión urbana, aunque con un soporte técnico y normativo débil ante los planes generales municipales. [Lo que conduciría a que] Un lustro más tarde (1995) el Defensor del Pueblo Andaluz emitió un informe muy crítico sobre la no aplicación injustificada de este instrumento"[136].

Por su parte, los planes a elaborar se encuadrarían: en la zona costera, en el *Programa de Planeamiento Litoral*, que "tenía como objetivo ofrecer un marco de coherencia territorial aplicando criterios de ordenación específicos para el espacio litoral… [bajo] su formulación como Avances de Planeamiento"[137]; y en el conjunto del territorio andaluz, en un plan de ámbito supramunicipal que habría de suplir a la ordenación urbanística del suelo no urbanizable, y particularmente en lo que se refiere a los usos compatibles e incompatibles a instalar a fin de lograr su ordenada inserción en el territorio, tanto en los municipios que carecían de planificación urbana como en aquellos otros que no caracterizaban su suelo no urbanizable (recuérdese que más de la mitad de la planificación urbana existente eran Delimitaciones de Suelo Urbano). Pues, no obstante, "la ordenación de ámbito supramunicipal –imprescindible en el engarce de los planes de municipios limítrofes y los de carácter sectorial, y en la atención a los valores y problemas de rango subregional-, [hasta entonces había] sido abordada escasamente, casi siempre de forma tentativa o en relación a situaciones excepcionales"[138].

Esta estratégica función correría, en cierta forma, a cargo del PEPMFC, que en materia de planificación urbana fue el referente escogido para "el establecimiento de limitaciones de uso, de los aprovechamientos y transformaciones susceptibles de ser realizados"[139] en el suelo no urbanizable, afectando a muchos pueblos de Andalucía, directa o indirectamente, incluso hasta la actualidad, como se verá más en adelante. Así, el PEPMFC respondería a "la necesidad de mejorar el tratamiento que desde el planeamiento ha de hacerse del suelo no urbanizable… conforme al Art. 76.3.b. del Reglamento de Planeamiento. La virtualidad de estos Planes opera mediante: su aplicación directa en los territorios sin planeamiento, su aplicación complementaria a aquellos planes con insuficiente tratamiento del medio rural, y su aplicación futura por los órganos urbanísticos como criterio para la aprobación del planeamiento a tramitar"[140].

Tanto unos planes como otros habrían de ser una solución transitoria, hasta la definitiva aprobación de los respectivos planes generales municipales, los cuales se seguirían incitando desde el ente autonómico; pero mientras tanto, tanto técnicos municipales como de la consejería competente dispondrían, por primera vez, de una herramienta con suficiente base jurídica sobre la que sostener sus pronunciamientos administrativos.

Gráfico nº13: Planteamientos iniciales para el desarrollo de la planificación urbanística en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (Fuente: Elaboración propia, 2016).



131. (COPT, 1990: 69).
132. (COPT, 1990: 70).
133. (COPT, 1990: 72).
134. Formulada en 1985 (Andalucía, Decreto 76/1985, de 3 de abril, por el que se autoriza la formulación de las directrices regionales del litoral de Andalucía, BOJA de 10/05/1985, nº 45, págs. 952-953) y aprobada en 1990 (Andalucía, Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las directrices regionales del litoral de Andalucía, BOJA de 18/05/1990, nº 40, pág. 3.799).
135. ACOSTA BONO, G., *Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía*, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2246968.pdf, 2005, pág. 115.
136. (ZOIDO NARANJO, 2010: 206).
137. (ACOSTA BONO, 2005: 115).
138. MONTANER ROSELLÓ, J., en la Presentación de CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989: 7.
139. (DGU, 1984:1).
140. (COPT, 1990: 73).

4.5.2.- SITUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA:

Hasta la fecha, la planificación económica en la Andalucía preautonómica se había llevado a cargo de los cuatro Planes de Desarrollo Económico y Social (PDES I: 1964-1967, PDES II: 1969-1971, PDES III: 1972-1975, y PDES IV: que nunca llegaría a aprobarse por el cambio político) y sus Polos de Desarrollo y Promoción Industrial. Éstos no respondieron a las expectativas creadas, a decir del por entonces Consejero del ramo, llegando incluso a producir "efectos desequilibradores… [pues] no llegaron a configurarse como difusores del desarrollo a otros puntos del territorio"[141], de manera que "la economía andaluza quedó prácticamente al margen de la expansión económica iniciada en la década de los sesenta vía industrialización" [142]. El instrumento que debería ayudar a superar estas disfuncionalidades fue la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA 1976-1988)[143], ya planteada en el PDES III; ésta pretendía sustituir los centros motores por ejes de dinamización, de ahí que ya no se apostase por ciudades puntuales, sino por un sistema de ciudades articulado. Sin embargo no lograría movilizar a la región y como mucho sólo "provocó que las áreas y sectores que antes habían mostrado un mayor dinamismo consolidaran su posición"[144]. Las causas de su relativo fracaso habría que buscarlas en "las discrepancias entre principios teóricos y regulación normativa, además de [en] una exigua integración con el resto de actuaciones en materia de acción regional"[145].

Efectivamente, la GAEIA, como el resto de planes y programas económicos del momento (Zonas Preferentes de Localización –ZOPRE-, Plan de Urgencia para Andalucía 1982-1984 –PUA-, Plan Económico de Andalucía 1984-1986 –PEA-, Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 –PADE-,…), no se articulaba con la política territorial: primero, porque apenas se contaba con ordenación territorial para Andalucía, y segundo, porque existía un importante vacío de dirección durante el traspaso de competencias entre los entes estatal y autonómico. Tampoco el Fondo de Compensación Interterritorial (iniciado en 1982) se coordinaría con la política regional, tal y como debería haberlo hecho según Pujadas y Font "uno de los instrumentos clásicos para combatir los desequilibrios económicos regionales y promover el desarrollo económico de las regiones más atrasadas… exige una distribución territorial de la inversión pública que tenga en cuenta los objetivos de la política regional"[146]. Algo muy parecido sucederá años después con las ayudas europeas recibidas a partir de la integración de España en la CEE (1986), pese a que los fondos se distribuirán desde las propias comunidades autónomas.

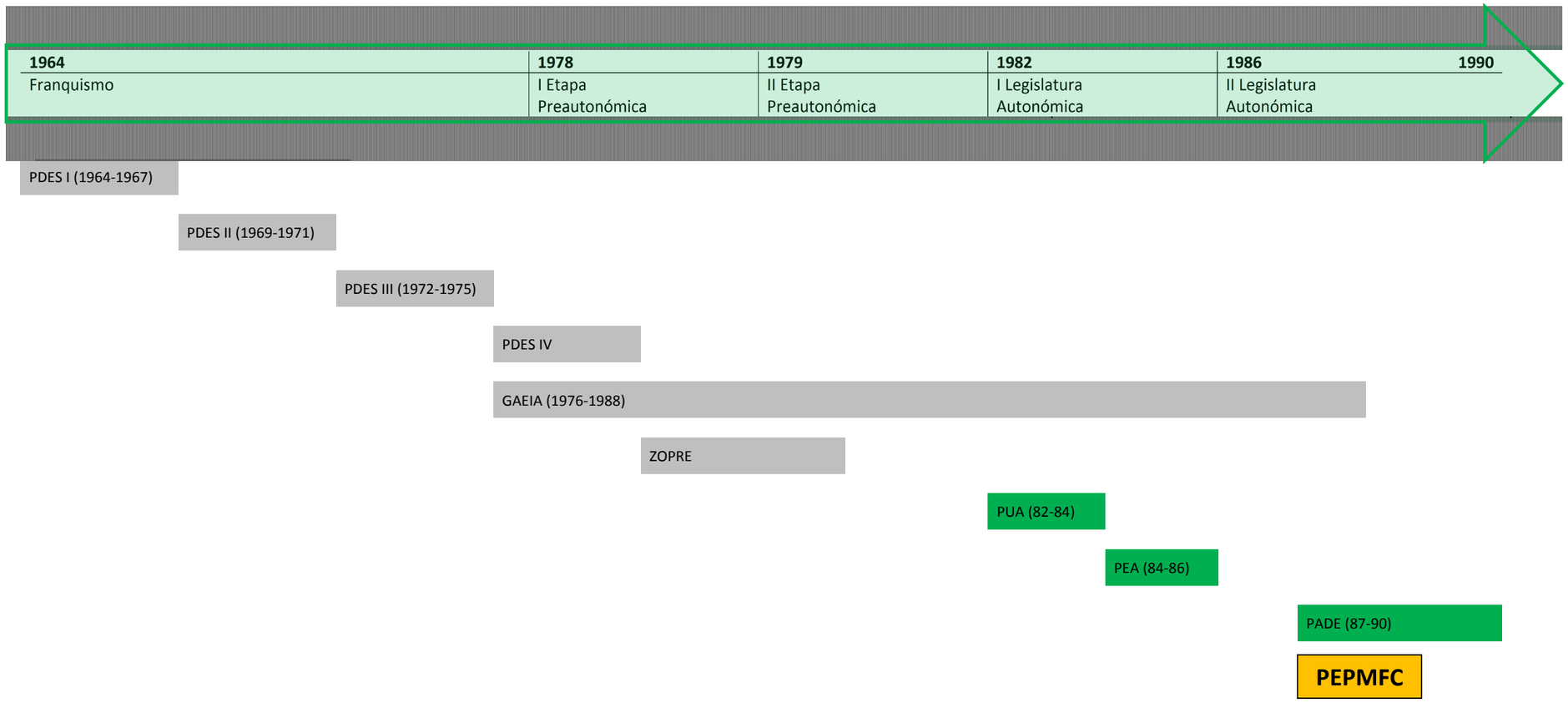
Así, al igual que sucediera con el Plan Director Territorial de Coordinación, y tal y "como señalaba Saénz de Buruaga (1999:473-477), desde finales de los 70 los responsables de la política regional realizaron esfuerzos para desmantelar los instrumentos territoriales del anterior Régimen, así como para diseñar nuevos instrumentos más racionales y compatibles con la política regional comunitaria"[147]. Es por ello que, los nuevos instrumentos buscarían, ante todo, el crecimiento económico y la creación de empleo, pero también la equidistribución territorial. Esta última apreciación se debería a que "en los primeros gobiernos autonómicos la política económica estuvo muy influida por el enfoque geográfico y de ordenación del territorio, gracias a la influencia de la Consejería de Política Territorial. Una ascendencia sobre el discurso político autonómico que ha limitado el libre juego de las fuerzas de mercado en aras a condicionamientos de equilibrios territoriales"[148].

De todo ello se concluye que la Consejería competente en materia de planificación territorial jugó una importante función en la planificación económica de la etapa preautonómica y la primera etapa autonómica. De hecho, durante estos momentos formaba parte de sus competencias, "y hasta 1985 estaba adscrita a dicha Consejería también el Comité de Valoración de Acción Territorial, responsable de la gestión de incentivos económicos regionales, como por ejemplo la GAEIA"[149], lo que no hace sino enfatizar la relevancia atribuida a esta Consejería a lo largo de todo este epígrafe.

Finalmente, la huella del paso de la planificación económica por esta Consejería se manifestaría en cómo la mayor parte de las políticas económicas diseñadas por entonces se intentaron articular con el *Proyecto de Comarcalización*, el S*istema de Ciudades*, las *Directrices Regionales del Litoral Andaluz* y con el medio físico de Andalucía; todo ello en aras de un mayor equilibrio entre los distintos territorios y sectores productivos, así como de una mejor integración entre el pretendido desarrollo y el medio natural y rural andaluz. Esto podía inferirse de los borradores de la *Ley de Política Territorial* (1985) y de *Instrumentos de Ordenación del Territorio* (1986), "donde varias de las determinaciones previstas entraban en el 'terreno' de la planificación económica, lo cual por parte de la Consejería de Economía… se vio con muy poco entusiasmo"[150].

Es en este último aspecto, en el de la integración entre desarrollo y medio físico, en el que el PEPMFC jugaría un cierto papel en la planificación económica de Andalucía, sobre todo en el sentido de discriminar actividades que pudieran entrar en colisión o contradicción con los propósitos de ésta, así como en el hecho de predisponer determinados espacios para unos usos preferentes sobre otros menos adecuados, produciéndose así una cierta dinamización de determinadas actividades y usos económicos, y el parón de otros.

Gráfico nº14 Marco económico en el que se inció la redacción del PEPMFC en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (Fuente: Elaboración propia, 2016).



141. (CPT, 1986: Prólogo).
142. SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A. *Instrumentación de la política económica regional den Andalucía, 1964-2000: Fundamentos teóricos y evidencia empírica*. Granada, Universidad de Granada e Instituto de Desarrollo Regional, 2001, pág. 169.
143. España, Real Decreto 2.622/1976 de 30 de octubre de 1976, por el que se determina la localización y delimitación del Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía, BOE de 23/10/1976, nº281, págs. 23.258-23.259.
144. (SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, 2001: 214).
145. (CPT, 1986: Prólogo).
146. PUJADAS, R. y FONT, J., *Ordenación y Planificación Territorial*, Madrid, Editorial Síntesis, 1998, pág. 130.
147. (SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, 2001: 215).
148. FERRARO GARCÍA, F.J., *Política económica: Faltó rigor y sobró desorientación,* Andalucía: 30 años de autonomía andaluza, 1982-2012. Grupo Joly, 2012.
149. HILDENBRAND CHEID, A., «La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro», en Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, *XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Jerez de la Frontera, 2002: pág. 4.
150. (HILDENBRAND SCHEID, 2002:4-5).

4.5.3.- SITUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN FÍSICO-AMBIENTAL:

Como ya se ha comentado, la preocupación por la gestión ambiental es relativamente reciente en España, y aunque existen algunos precedentes de carácter sectorial (planificación forestal, hídrica, de caza y pesca, etc.), la gestión integral no será aborda hasta finales de los años sesenta y principio de los setenta. Ésta vendría de la mano del espíritu aperturista del Régimen, que esperaba le abriese las puertas de las organizaciones internacionales y supusiera una cierta homologación con sus vecinos europeos. Así, en 1971 se instituye el ICONA (Instituto para la Conservación de la Naturaleza), en 1972 se aprueba la Ley 38/1972 de 22 de diciembre de Protección del Ambiente Atmosférico, y en 1975 se aprueba la Ley 15/1975 de 2 de mayo de Espacios Naturales Protegidos, mientras que se vuelven a declarar nuevos Parques Nacionales (Doñana en 1969, Tablas de Daimiel en 1973 y Timanfaya en 1974) y los principios ecologistas llegan a todas casas a través de los medios de comunicación. Es precisamente en este año, en 1975, cuando se plantea la primera planificación del medio físico natural: el *Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid*. Luego le seguirán el de las provincias de Valencia y Vizcaya, siendo todos éstos "la referencia más directa del actual *Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Almería*"[151], y por ende del de todas las provincias andaluzas.

El PEPMFC de Madrid fue co-elaborado por la COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid) y el ICONA, a instancia del encargo efectuado por el Consejo de Ministros en diciembre de 1971, dentro de las Directrices de Ordenación del Territorio del III Plan de Desarrollo, y en base a la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aunque ya preveía su adaptación a la Ley 19/1975 de reforma de ésta, y la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos, ambas en redacción entonces). Justifica el Plan "el creciente deterioro irreversible y selectivo de los recursos naturales… la correlación observada entre las presiones del desarrollo y las áreas de mayor valor ecológico y ambiental… [así como] la necesidad de crear una normativa y unas directrices generales para el desarrollo del Planeamiento General y Parcial en redacción en los Municipios de la Provincia, que recojan de forma integrada… la capacidad de acogida de actividades por el medio físico"[152]. Los productos esperados eran la creación una rica base de información sobre el medio físico "de fácil interpretación para la generación y evaluación de alternativas de desarrollo urbano"[153] y la ratificación de una normativa a la que habrían de ajustarse los pronunciamientos administrativos. Finalmente, se esperaba que el Plan se encuadrase perfectamente dentro del futuro Plan Director Territorial de Coordinación de Madrid y que desencadenase la elaboración de una serie de Planes Especiales 'menores', como el de Esparcimiento y el del Sector Primario.

Como puede apreciarse, el PEPMFC de Madrid ya mostraba la complejidad de la elaboración de un plan de este calado, a camino de cambios normativos de gran trascendencia para su cumplimentación, de planes de estatus superior e inferior con los que debía sintonizarse perfectamente, diagnosticando los problemas pero a su vez planteando soluciones a través de la redacción de una normativa de compleja asimilación por parte de los técnicos encargados de su aplicación, y pretendiendo resolver cuestiones que superaban lo estrictamente físico-ambiental para adentrarse en el siempre inestable terreno de la planificación urbana y económica.

Pero era la oportunidad, pues el *desarrollismo* había producido una serie de impactos que requerían intervención urgente, porque buena parte de los técnicos encargados de la planificación habían adquirido una cierta conciencia ecológica, y porque la opinión pública se encontraba más dispuesta que nunca a interiorizar propuestas de sesgo ambientalista[154].

Mientras tanto, el eco ambientalista también llegaría hasta las instituciones preautonómicas. Así, la Junta Preautonómica de Andalucía fue una de las primeras en reconocer la cuestión medioambiental, otorgándole el rango de Consejería. Durante los dos periodos preautonómicos, la Consejería de Medio Ambiente fue una consejería propia e independiente (no volvería a serlo hasta la IV Legislatura 1994-1996). Pero en 1981 se incorpora a la Consejería de Política Territorial e Infraestructura[155] con el rango de Dirección General. Permanecerá en ésta hasta la reestructuración de 1984, cuando pasa a la Consejería de Gobernación[156]. Durante estos poco más de dos años la Consejería competente en materia de planificación territorial, entonces también competente en materia ambiental, es cuando adopta la propuesta de elaborar los PEPMFC provinciales de Andalucía, por lo que no sólo se encontraba legítimamente autorizada, sino que además le imprimiría su característico sello, a camino entre la planificación territorial, la urbanística y la estrictamente ambiental. De hecho, el PEPFMC será determinante para el futuro inventario de espacios naturales protegidos y su legislación ambiental de referencia. Así lo confirma el que años después sería el primer consejero de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (1994-1996), Manuel Pezzi Cereto, quien sostiene que "la necesidad de identificar y realizar un inventario exhaustivo de los espacios naturales, con el fin de aplicarles un régimen de protección legal, impulsaron a la Administración autonómica a elaborar los PEPMFC,

que con carácter provincial fueron los aprobados en los años 1986 y 1987. Estos espacios catalogados quedan sujetos a una normativa urbanística que los regula y asegura el mantenimiento de sus usos, fijando niveles de protección según la fragilidad de cada espacio y los impactos previsibles… En base a estos catálogos provinciales que plantean una protección acogida al planeamiento urbanístico, se declaran en los siguientes años nuevos parques y parajes naturales, y se comienza a elaborar una legislación específica de carácter ambiental para dar cobertura jurídica a los espacios naturales andaluces"[157]. Por tanto, el PEPMFC sería determinante para la inicial consolidación de la política ambiental y la planificación física de Andalucía.

En definitiva, que aprovechando la concentración de competencias, gran parte de la planificación territorial realizada en la época incluía lo mismo aspectos urbanos, como económicos, como ambientales. Es lo que Hildenbrand denominaría "un planteamiento omnicomprensivo de la ordenación del territorio, intentando combinar la planificación física con la política económica"[158].

Al respecto, el PEPMFC no sería una excepción, sino más bien todo lo contrario, pues se intentó canalizar a través de él una buena parte de la planificación urbana, económica y física que había fracasado por otras vías, apoyándose en el hecho de que "la naturaleza continua, sistémica e interrelacionada del medio físico, [permitía] superar la discontinuidad de las políticas urbanas locales y la fragmentación de las distintas políticas sectoriales, adoptándose una perspectiva amplia e integrada de alcance territorial… [Por tanto] Los Planes Especiales deben entenderse pues, como un desarrollo instrumental que la política urbanística hace de las directrices, objetivos y criterios de la política territorial-ambiental de la Junta de Andalucía"[159].

Imágen nº 08: Vista panorámica del PS-5 Mencal. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

151. (FERROL VIZCAINO, 1986: 90).
152. (COPLACO-ICONA, 1975:10).
153. Op. cit.
154. RAMOS, GOROSTIZA, J.L., «Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco», Revista de historia industrial, nº 32, 2006, págs. 99-140.
155. Andalucía, Decreto 72/81 de 14 de diciembre, de modificación de las normas que regulan la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, BOJA de 15/01/1982, nº1, págs. 7-9.
156. Andalucía, Decreto 24/84 de 8 de febrero, por el que la Dirección General de Medio Ambiente pasa a depender de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía y se adscribe orgánicamente a la Consejería de Gobernación, BOJA de 02/03/1984, nº21, pág. 251.
157. PEZZI CERETO, M., «Recursos naturales y medio ambiente», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), Estructura económica de Andalucía, Madrid, Espasa Calpe, 1993, pág. 216.
158. (HILDENBRAND SCHEID, 2002:4).
159. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:22).

4.6.- LA ENCOMIENDA DE ELABORAR UN PLAN ESPECIAL QUE CUBRIESE TODO EL TERRITORIO ANDALUZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO.

Sin precedentes de ordenación claros, y derogado el *Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía*, la planificación territorial en la Comunidad Autónoma quedaba seriamente limitada. Por principio, no podía dedicarse a todo el ámbito autonómico, pues supondría la retractación de los argumentos del gobierno autonómico de elaborar una planificación de abajo hacia arriba; pero tampoco podía confeccionarse siguiendo las unidades comarcales, pues el *Plan de Comarcalización* no habían recibido el suficiente respaldo del resto de entes administrativos implicados, en particular de muchos de los municipios. Así, se hacía perentoria la búsqueda de una solución que no desdijera la propuesta político-institucional, pero que a su vez lograse el consenso de todas las administraciones afectadas.

Ésta solución vendría de la mano de tres hechos cruciales: la introducción del concepto de protección del medio físico en la planificación territorial, la adopción de una figura útil pero a la vez versátil para la planificación territorial, y la circunscripción de su influencia a espacios inter-escalares.

4.6.1.- LA INTRODUCCIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL:

La imagen de un medio físico extremadamente rico, hábilmente puntualizada por Jean Sermet en *Andalucía como hecho regional*, ha sido tradicionalmente puesta en contraposición a los altos índices de subdesarrollo de su población, en lo que se ha venido a llamar "la pobreza paradójica de Andalucía"[160]. Esto ha llegado a propiciar la aparición de algunas teorías fundamentadas en el aprovechamiento indiscriminado, e incluso en el expolio colonial[161], del medio físico andaluz. En este contexto, unido a la creciente concienciación ambientalista antes descrita, se debatirían los años previos a la consecución de la autonomía para Andalucía.

Por ello no es de extrañar que, desde un primer momento, la preocupación de los dirigentes andaluces se centrase en dar un adecuado grado de protección al medio físico. Así, en palabras del mismo por entonces consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Rafael Escuredo, el medio físico andaluz se ha "utilizado abusivamente"[162] y en consecuencia debía ser suficientemente estudiado, valorado y protegido, para lo cual, "los nuevos planes que elaborase la Junta de Andalucía, deberían basarse en… zonas definidas por una comunidad de recursos"[163], de manera tal que el elemento estructurante de la futura planificación fuese el medio físico y los recursos que éste pone a disposición del hombre.

De esta manera, como más tarde justificaría el consejero de Planificación Territorial, Jaime Montaner, "Se introduce… el concepto de protección del medio físico en el panorama actual del planeamiento y gestión del territorio, adoptándose las primeras medidas para afrontar los más significativos problemas medioambientales"[164], que cobran cada día mayor protagonismo, al hacerse visible para el común de la población algunos impactos ambientales de gran repercusión social.

Aun así seguían asaltando algunas dudas: La primera sería si la planificación del medio físico podría servir para planificar íntegramente un territorio, pues quizás sólo sirviera para proteger determinados espacios y recursos; y la segunda sería si ésta serviría para guiar el desarrollo de un ámbito y la prosperidad de una comunidad, ya que hasta entonces la relación entre desarrollo y protección no quedaba suficientemente clara. Estas cuestiones, planteadas desde un origen, rápidamente encontrarían respuesta en un hecho crucial, y es que aunque no se sabía a ciencia cierta hacia dónde debía dirigirse el desarrollo de la Comunidad, de lo que sí que se estaba seguro era que había que intervenir de manera inmediata en favor de la preservación de sus agredidos valores naturales. Por tanto, se adoptó la iniciativa de proteger el medio físico y sus recursos, y de paso, planificar todo aquello que se pudiera con ello. Luego se justificaría que "las características socioterritoriales y la problemática y procesos asociados a la utilización social de los recursos, requieren que la protección de los mismos sea abordada en un marco genérico de ordenación territorial, en el que adquieren pleno sentido las medidas cautelares-urbanísticas de protección de los recursos y elementos naturales y territoriales"[165]; pero, en definitivas cuentas, lo que se estaba acordando es que la protección del medio físico iba a hacer de espoleta para planificar una buena parte del resto de cuestiones sectoriales.

Y es que, quizás, la planificación territorial, a través de la conservación del medio físico, no era apropiada para territorios de fuerte dinamismo urbano-industrial, caso del *Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Madrid*, pero si era adecuada para un ámbito tan rural-natural como el andaluz. No obstante, el precedente que supuso la aprobación tanto de éste PEPMFC, como el de las provincias de Valencia y Vizcaya, ya estaba marcando unos precedentes que permitirían, primero, fundamentarse en principios

epistemológicos contrastados, y segundo, encontrar un terreno ciertamente allanado en cuanto al debate competencial y la complejidad de su tramitación. Así, se constata que, pese a que la "ordenación del territorio esté abierta a contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales, la evolución real va consolidándola como una política de planificación física, referida a hechos a los que se confiere valor estructurante, en territorios de ámbito regional y comarcal"[166], precisamente en los que se mueve el PEPMFC.

Además, estaría el hecho de que al ser este un momento de fuerte reivindicación identitaria, la población andaluza se encontraba especialmente predispuesta a la protección de su medio, toda vez que veía en él hechos que reafirmaban su personalidad diferenciada. Este guante, rápidamente recogido por los partidos y políticos de la época, conduciría a que muchas de las iniciativas emprendidas tanto por la Junta Pre-autonómica como por la primera Junta de Andalucía partieran o se inspirasen en la protección de un medio físico que, además de tener alta valoración ambiental, tenía una elevada consideración social[167].

Finalmente, la creación del nuevo ente autonómico, y en particular de la consejería competente en materia de planificación territorial, supuso un considerable incremento de su plantilla de personal, que pasó de los siete empleados iniciales a los más de dos mil quinientos a la fecha de aprobación de los PEPMFC (Fuente: COPT, 1990:53). Esta evolución representaría que muchos profesionales glosarían la función pública autonómica, y aunque algunos habrían permutado su plaza desde los entes estatales y provinciales, la mayor parte fueron nuevas incorporaciones. Así, el hecho de que gran parte de estos nuevos profesionales se hubieran instruido en disciplinas y materias con mayor contenido ambiental, hizo que la dedicación al medio físico tuviese un lugar preferente entre sus preocupaciones, incorporando la evaluación y valoración del mismo a una buena parte de sus pronunciamientos.

En definitiva, la creciente concienciación social, los contrastados precedentes, la llegada de una nueva hornada de profesionales implicados y la determinación político-institucional, actuando de manera conjunta, hizo que la protección del medio físico se utilizase como cadena de transmisión para dinamizar buena parte del resto de planificaciones.

Imágen nº 09: Espectacularidad de los bad-lands del PS-7 Bácor-Olivar. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

160. ORTEGA ALBA, F., «El medio natural andaluz como recurso económico y social: la pobreza paradójica de Andalucía», en ARAQUE JIMÉNEZ, E. y et al. Cuatro estudios sobre la realidad geográfica andaluza,
161. GROSSO RAMOS, A., *Andalucía: un mundo colonial*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1972.
162. Revista Suroeste, 28/07/1978, Redacción, Entrevista a Rafael Escuredo, Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta pre-autonómica de Andalucía.
163. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 21/10/1978, Redacción, Hay que liquidar el Plan Director Territorial.
164. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:22).
165. Op. Cit.
166. ZOIDO NARANJO, F., «Prólogo», en HILDENBRAND SCHEID, A.*, Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1996.
167. "El deseo de conservación de la naturaleza, en su sentido más amplio, es hoy un sentimiento generalizado, poco menos que unánime. La toma de conciencia acerca de los problemas ambientales y territoriales se ha extendido durante los últimos años, proliferando los programas públicos y las asociaciones ciudadanas dispuestas a poner coto a la degradación de nuestro entorno" (COPT, 1988:8).

4.6.2.- LA ELECCIÓN DE LA FIGURA DE PLANEAMIENTO DEL PLAN ESPECIAL:

Según Pujadas y Font, "en principio los Planes Especiales son de carácter territorial, es decir, no suponen una aproximación global a los usos del territorio que se han de ordenar, si no que se plantean la ordenación de aspectos específicos. La legislación urbanística establece claramente que los Planes Especiales no podrán actuar como instrumentos de ordenación integral del territorio… No obstante, la práctica urbanística ha llevado a que algunos tipos de Planes Especiales… funcionen casi como figuras de planeamiento integral del territorio… [así], La figura del Plan Especial es de gran versatilidad y puede abordar una temática muy amplia…: reforma interior, protección de conjuntos históricos-artísticos, sistemas generales… [protección, catalogación, conservación y mejora del] medio natural y medio rural"[168].

A estas apreciaciones hay que añadir las del propio documento del PEPMFC (Texto Refundido) cuando dice que "se ha recurrido a la figura de Plan Especial… por entenderse como la más apropiada dada las posibilidad que ofrece para la regulación del uso del suelo y la transformación del territorio, lo cual supone un instrumento básico para el objetivo deseado de la protección del medio físico, y en definitiva, del mantenimiento de un adecuado equilibrio entre el territorio y sus recursos y la utilización social que del mismo se realiza" . Por consiguiente, la potencialidad oficialmente reconocida a esta figura era la de poder regular las actividades y usos del suelo, lo que conduciría a plantear una ordenación casi integral de las respectivas provincias.

En esta línea se declararía el consejero de la época, Jaime Montaner, cuando confirma que "se adopta la figura del Plan Especial dada la flexibilidad con que la legislación urbanística contempla a la misma, pero situándose en un contexto amplio de objetivos para la protección de los recursos naturales, a fin de que los objetivos específicos de los Planes Especiales adquieran coherencia territorial"[170]. Con estas palabras ya se apunta a la necesidad de canalizar la planificación a través de una figura de planeamiento que, previa consulta, encuadrase perfectamente en el ordenamiento jurídico vigente, que permitiera superar los conflictos competenciales entre Estado y Comunidad Autónoma, que hubiera sido experimentada con anterioridad, que se adaptase a las escalas de planificación requeridas, y que fuera lo suficiente dúctil como para contener más planificaciones que la mera protección del medio físico.

Así, para evitar suspicacias, el 17 de diciembre de 1980 la Junta de Andalucía elevó consulta al Consejo de Estado "sobre la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios naturales protegidos". Justo tres meses después éste dictaminaría que, aunque "la Administración del Estado, a través del ICONA, con la colaboración de la antigua DGU, emprendió en 1977 la realización de un 'Inventario de Espacios Naturales de Protección Especial', de carácter abierto", instrumento que se considera adecuado a tal fin, "V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado"[171]. De esta manera, el camino para la aprobación del PEPMFC quedaría formalmente expedito y competencialmente atribuido a la Comunidad Autónoma.

Aun así, el encuadre en el ordenamiento jurídico vigente quedaría plenamente garantizado al optar por una figura de planeamiento estatal, que ya aparecía en la Ley del Suelo del 56, que se había ratificado en la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (artículo 17), y que se desarrollaba pormenorizadamente en el Reglamento de Planeamiento[172]. Por tanto era un instrumento de planificación perfectamente integrado y asimilado, aunque rara vez, hasta entonces, se había adscrito a la protección del medio natural o rural, pese a que este cometido se fijaba expresamente en el artículo 21 de la Ley 19/1975: *El planeamiento urbanístico especial podrá afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración*. De esta manera, la única duda que aún quedaba sobre la utilización de un Plan Especial para planificar un espacio natural o rural era si el 'planeamiento urbanístico' podía ordenar espacios regulados por otras legislaciones sectoriales. Al respecto, el Dictamen del 17 de Mayo de 1981, emitido por el Consejo de Estado, era tajante: *Si la propia Ley del Suelo… faculta… a los Planes Especiales… para imponer limitaciones al uso del suelo, es claro que tales planes pueden modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales puedan haber establecido…* Por consiguiente, un Plan Especial quedaba totalmente facultado para emprender este cometido, siendo una figura ideal para ello.

Por tanto, la superación de los conflictos competenciales Estado-Comunidad Autónoma se plasmaría en el hecho de que la Junta, al escoger una figura de planeamiento 'estatal', y no haber apostado por otro instrumento que hubiera tenido que refrendar mediante una normativa propia por elaborar, estaba ahorrando tiempo, pero también se estaba evitando problemas de aprobación (en un momento en el que el Tribunal Constitucional miraba con lupa las nuevas legislaciones aprobadas por las autonomías) y de homologación (pues esta

hipotética nueva figura de planificación debería poder equiparse a otras similares existentes en el resto del Estado). La Junta lograba así apartar el tan imprevisible y dilatador conflicto competencial de lo que sería la propia redacción del Plan, ganando inmediatez y efectividad.

La experimentación previa, más o menos exitosa, se ampararía en la circunstancia de que, al haberse aprobado ya algunos planes especiales de protección del medio físico, la tramitación de los andaluces resultaría más fácil. Ya se sabía el camino a seguir en la lenta y tediosa tramitación burocrática, por lo que se podrían ajustar mejor los tiempos para su aprobación, así como ofrecer una respuesta más acertada a los correspondientes requerimientos emitidos por las distintas administraciones competentes en informarlos o los distintos agentes facultados para alegarlos. Así, algunas de las principales conclusiones a las que se había llegado con anterioridad eran la necesidad de democratizar el procedimiento a través de la información pública (para lo cual se expondrían los documentos en las respectivas delegaciones provinciales de la Consejería, se elaboraría un Documento Síntesis de fácil consulta y se abrirían distintas exposiciones temáticas), al igual que obtener un fuerte respaldo social y administrativo (en especial de los municipios, a los que se convocó mediante audiencia a las corporaciones locales implicadas)[173].

La adaptación de los planes espaciales a distintas escalas de planificación quedaba garantizada al no tener adscrito ningún ámbito prefijado por norma para la planificación del medio natural o rural. Lo más que se precisaba era que debía ocuparse de 'lugares' en el medio rural[174] y 'lugares o perspectivas' en cuanto al paisaje[175]. Por tanto, quedaba abierta la delimitación de sus zonas de afección e influencia, dando rienda suelta a los planificadores en cuanto a las demarcaciones, previa justificación de su necesidad o conveniencia. Esta versatilidad sería de gran utilidad en el caso de los PEPMFC andaluces, toda vez que la Junta guardaba propósitos interescalares para ellos, como se verá en el siguiente punto.

Por último, la posibilidad de albergar más planificaciones que la del medio físico se concretaría en el hecho de que, como se argumenta en la propia introducción del *Documento de Síntesis* del PEPMFC de Granada, "aun cuando desarrollado principalmente como instrumento de la política y de la legislación urbanística, fácilmente puede apreciarse que este Plan Especial se halla, por sus especiales características, en el centro de confluencia de las tres citadas políticas [urbanística, de ordenación del territorio y ambiental]"[176]. Así pues, la circunstancia de que un plan especial pudiera afectar espacios naturales y rurales mediante 'restricciones de uso' (aunque fuese con fines de protección y con objeto de impedir su desaparición o alteración)[177], favorecería que, precisamente, a través de la ordenación de usos se inmiscuyesen a otras planificaciones, directa o indirectamente. Por tanto, se trataba de un plan que se fundamentaba legalmente en la planificación urbana, que se pronunciaba a través de la delimitación de ámbitos y la autorización de usos sobre la planificación físico-ambiental, y que a su vez incidía en la planificación socioeconómica mediante la regulación del aprovechamiento de los recursos. Es lo que Bielza de Ory justifica cuando dice que "el objetivo de ordenar los usos del suelo y proteger el medio ambiente se consigue mediante una planificación física de carácter más vinculante, relacionada con los planes de urbanismo y de protección ambiental. Vinculante en cuanto obligatoria para las administraciones públicas, las empresas y los particulares"[178].

Imágen nº 10: CS-2 Sierra Tejeda, ahora Parque Natural. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

168. (PUJADAS y FONT, 1998:313-314).
169. (COPT, 1988: 9).
170. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:22).
171. Consejo Estado, Dictamen de 17 de marzo de 1981, sobre la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios naturales protegidos.
172. España, Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, BOE de 15/09/1978 y 16/09/1978, nº221 y 222.
173. (DGU, 1984: Presentación).
174. Artículo 17 de la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
175. Artículo 19 de la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
176. (DGU, 1984:4).
177. Artículo 21 de la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
178. BIELZA DE ORY, V., Introducción a la ordenación del territorio, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2008, pág. 94.

4.6.3.- LA APUESTA POR UNA DEMARCACIÓN INTER-ESPACIAL:

La pugna de intereses entre las posibles administraciones implicadas en la planificación del medio físico (Estado, Comunidad Autónoma, diputaciones y municipios) obligaba a buscar una solución ecléctica que contentase con cada una de estas administraciones, o al menos no dejase de lado a ninguna.

Y es que, mientras que el Estado y las diputaciones, recelosos de perder su tradicional poder, apostaban por las consolidadas demarcaciones provinciales y/o municipales; la recién constituida Junta de Andalucía prefería unos ámbitos de planificación de carácter más bien regional y comarcal, en línea con sus directrices, tal y como se ha argumentado anteriormente.

Por tanto, el plan que finalmente fuese aprobado debería conjugar distintas circunscripciones, más que ajustarse a una única, articulando formas que fuesen igualmente útiles para la planificación regional, provincial, comarcal y municipal.

La solución finalmente adoptada fue la de elaborar un plan que no tuviera una demarcación prefijada por ley, pero que a su vez fuese capaz de adecuarse a cualquier ámbito, tanto físico como administrativo. Así, prácticamente, la única figura que permitía este múltiple sentido era la del plan especial; un plan especial que en el caso del PEPMFC de las provincias de Andalucía tendría una delimitación administrativamente provincial (uno por provincia), técnicamente había sido configurado desde una óptica comarcal (vinculada a áreas homogéneas que compartían recursos), respondía a las incertidumbres e inquietudes municipales (haciéndolas partícipes de su aprobación) y cumplía con los propósitos autonómicos (pues, al fin y al cabo, acababa por cubrir todo el medio físico andaluz en su conjunto).

Con este hábil encaje se garantizaba, ante todo, la aprobación del Plan, ya que todas las administraciones serían debidamente escuchadas; pero también se iban consolidando los fundamentos para su adecuada gestión posterior, puesto que el Plan implicaba, directa o indirectamente, a todas las mencionadas administraciones, delimitando exactamente los límites competenciales de cada una.

Imágen nº 11: Dehesa del Camarate (CS-5) con aprovechamiento pastoril. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

4.7.- RECAPITULACIÓN

Como se ha expuesto en este capítulo, la administración pre-autonómica consideró la ordenación territorial como una de las mejores formas con las que arrancar la nueva andadura político-administrativa de la Comunidad Autónoma. Sólo así se explica que se colocasen al frente de sus competencias personalidades de primerísima línea política, que se apresurasen en conseguir sus competencias y que se reformulasen los paradigmas de la que habría de ser la nueva ordenación territorial a aplicar en Andalucía.

Pero tras este primer ímpetu autonomista, las realidades impuestas por la racionada transferencia de medios, la ausencia de referentes normativos propios, y en definitiva, la falta de experiencias previas, condujo esta inicial intencionalidad hacia la planificación territorial. Así, “una visión retrospectiva de los… años transcurridos desde la constitución del primer Gobierno Regional, pone de manifiesto que la Junta de Andalucía ha utilizado con mucha profusión la planificación para dirigir intervenciones, siendo muy escasas las áreas competenciales que en este tiempo no han visto su acción diaria regida, al menos sobre el papel, por la planificación”[179], favoreciéndose con ello la adopción de algunas iniciativas de planificación que en ocasiones resultaban bastante novedosas y arriesgadas para entonces.

De esta manera, tras las frustradas experiencias del *Plan de Comarcalización de Andalucía* (1983), de las *Directrices Regionales de Política Territorial* (1985), de la *Ley de Política Territorial* (1985) y de los *Instrumentos de Ordenación del Territorio* (1986); y contando solo en su haber el estudio del *Sistema de Ciudades* (1986), las posteriormente aprobadas *Directrices Regionales del Litoral* (1985-1990) y los PEPMF (1986-1987), “la

primera legislatura podría sintetizarse para el caso de la política de ordenación del territorio como un periodo de 'decepción inicial' con varias iniciativas abortadas, lo cual explica en parte, la relegación de esta política a un segundo plano en la siguiente legislatura. La ordenación del territorio se presenta al final de la primera legislatura como 'perdedor', mientas otras dos políticas se vieron potenciados y, por tanto, se revelaron como 'ganadores'; por un lado, la política de planificación económica… y, por otro, la de medio ambiente"[180].

Así, el PEPMFC sería uno de los escasos éxitos de la planificación territorial autonómica de este periodo, pese a ser una "figura de planeamiento… prácticamente inédita hasta el presente dentro del ámbito regional (y nacional)"[181] y por consiguiente no haberlas tenido todas consigo. De esta manera, gracias a los PEPMFC se "hacía posible el desarrollo de algunas de las líneas de actuación que enmarcan los trabajos de la Dirección General: el fomento de los instrumentos de planeamiento más adecuados a la objetivo de revaloración de los recursos urbanísticos y territoriales de Andalucía y la integración y mejora del sistema regional de planeamiento cuyo objetivo es superar la fragmentariedad de las políticas urbanas locales y la estanqueidad de las distintas política sectoriales en relación a temas que, como la protección del medio físico, exige la adopción de una perspectiva más amplia que la local y su integración en políticas de más amplio alcance territorial"[182].

Por tanto, "La autonomía andaluza significó, evidentemente, un sustancial cambio en la concepción del territorio y en el ritmo de las declaraciones"[183], y la aprobación de los PEPMFC supondrá, en consecuencia, la consecución de uno de los primeros largamente anhelados planes que habrían de ayudar al desarrollo de la región, justificando con ello una buena parte del proceso autonomista emprendido y de los esfuerzos realizados por parte de los planificadores. Asimismo, con estos certeros pasos se estaba afianzando la planificación del medio físico andaluz, al tiempo que se sentaban las bases para la que sería "la futura planificación territorial integral"[184] de la región (que llegaría muchos años después), lo que se deja notar en parte de sus principios inspiradores y, sobre todo, en la consideración de sus espacios y bienes catalogados.

En definitiva, la formación de la agenda del PEPMFC estaría a camino entre el enfoque pluralista y el enfoque elitista[185]. Pluralista en cuanto que obedece a la demanda de una ciudadanía deseosa de abandonar el subdesarrollo y dar valor a su depauperado medio físico; y elitista en cuanto que responde al aprovechamiento político por parte de sus gobernantes, al interés económico de las clases más pudientes y, en menor medida, a la necesidad de un cierto respaldo jurídico-técnico con el que los gestores puedan justificar sus decisiones.

179. (REQUEJO LIBERAL, 1999-II: 25).
180. (HILDENBRAND SCHEID, 2002:6).
181. (DGU, 1984:1).
182. (DGU, 1984: Introducción).
183. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 182.
184. Exposición de Motivos de la Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de las provincias andaluzas.
185. "Hay quien considera que son los gobernantes o decisores públicos quienes introducen un determinado asunto (que ya se ha convertido en problema) en la agenda en función de las demandas de los ciudadanos o, por decirlo de otro modo, cuando los ciudadanos toman conciencia o viven ese asunto como problema y exigen, de múltiples maneras, una respuesta institucional. Por el contrario, hay quien considera que la formación de la agenda depende únicamente de la voluntad de introducir los problemas en la misma por parte de esos mismos gobernantes o de un conjunto de élites, de buena medida económicas, sin que haya de existir una correspondencia con las inquietudes ciudadanas. El primero de los enfoques es conocido como enfoque pluralista, el segundo como enfoque elitista". LOSADA MAESTRE, R., «La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas», en PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014.

5. FORMULACIÓN Y DISEÑO DEL PLAN

5.1. Formulación del Plan
- 5.1.1. Análisis de alternativas
- 5.1.2. Programación del Plan
  - 5.1.2.1. Programación de los criterios
  - 5.1.2.2. Programación (identificación) de los problemas
  - 5.1.2.3. Programación de los objetivos (soluciones) del Plan
- 5.1.3.Planificación del Plan
  - 5.1.3.1. Planificación de la seguridad jurídica
  - 5.1.3.2. Planificación de los medios y recursos del Plan
  - 5.1.3.3. Procedimiento de aprobación

5.2. Diseño del Plan
- 5.2.1.Elección de la estructura y contenido sustantivo del Plan
- 5.2.2.Metodología de trabajo
  - 5.2.2.1. Delimitación de unidades territoriales
  - 5.2.2.2. Síntesis descriptiva, análisis y diagnóstico a nivel de Unidades Territoriales
  - 5.2.2.3. Confección de las Directrices de Gestión de Recursos, concreción de los Criterios de Ordenación y elaboración del Plan Especial de Protección.
- 5.2.3.Contenido sustantivo del Plan
  - 5.2.3.1. Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales: la relegación del documento más ambicioso
  - 5.2.3.2. Normativa: el eje del Plan.
  - 5.2.3.3. Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos: el elemento clave del Plan.
  - 5.2.3.3.1. Criterios para la constitución del Catálogo.
  - 5.2.3.3.2. Selección de los espacios constitutivos del Catálogo.
  - 5.2.3.4. Programa de Actuación y Estudio Económico Financiero: una estimación orientativa.
- 5.2.4.El proceso de información pública y de audiencia de las Administraciones.
  - 5.2.4.1. El particular y expreso procedimiento de exposición y participación pública del PEPMFC.
  - 5.2.4.2. El formal y reglado procedimiento de información pública y audiencia a las administraciones.
  - 5.2.4.3. Repercusiones del proceso de información pública e institucional.

5.3. Recapitulación

PREGUNTAS FUNDAMENTALES DEL TEMA:

3. ¿El diagnóstico identificaba los problemas o circunstancias?
4. ¿Están bien conceptualizados los problemas?
5. ¿El diagnóstico identificaba las necesidades?
6. ¿Están bien conceptualizadas las necesidades?
7. ¿Se plantearon soluciones?
8. ¿Se plantearon objetivos?
9. ¿Existe correspondencia entre objetivos definidos y problemas identificados en la fase de diagnóstico de necesidades?
10. ¿Los objetivos pueden ser alcanzados por el Plan?
11. ¿Se estableció alguna programación para los objetivos?
12. ¿Se estableció un sistema de medición para entender el cumplimiento de los objetivos?
13. ¿Se plantearon instrumentos y medidas de intervención?
14. ¿Estaban bien relacionados los instrumentos y medidas de intervención con los objetivos?
15. ¿Los instrumentos y medidas de intervención pueden ser alcanzados por los medios con lo que cuenta el Plan?
16. Previsiones de compatibilidad del Plan con otras políticas, planes y programas.
17. ¿Se divulgó correctamente el Plan (Plan de Divulgación, Información Pública, etc.)?:
    a. Entre la sociedad.
    b. Entre los colectivos afectados.
    c. Entre los políticos/instituciones.
    d. Entre los técnicos/administración.
18. ¿El Plan tuvo pronunciamientos a favor o en contra?:
    a. Por parte de la población.
    b. Por parte de colectivos afectados.
    c. Por parte de los políticos/instituciones.
    d. Por parte de los técnicos/administración: conocimiento, implicación, coordinación…
19. ¿Se previeron labores de seguimiento y evaluación?

5. FORMULACIÓN Y DISEÑO DEL PLAN

Se ha considerado que en el seguimiento/evaluación de políticas públicas, la primera etapa de análisis se ocupa del diseño de la política. Dentro del diseño pueden entenderse tres fases, la formación de la agenda (a la que se le dedicó el capítulo anterior), la formulación de la política y el diseño de la política propiamente dicho. Este epígrafe se va a dedicar a estas dos últimas fases, en base a la siguiente distinción: la formulación está más vinculada a la toma de decisiones por quien tiene potestad para tomarlas, mientras que el diseño se refiere más bien a la elaboración del propio Plan.

Imágen nº 12: El baúl del PEPMFC en la Delegación de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

5.1..- FORMULACIÓN DEL PLAN

Comúnmente se interpreta la formulación como "el momento o fase en el que el problema público y su objetivo de solución, una vez procesado en la agenda gubernamental, se vincula a un programa de actuación sobre la realidad social con el fin de transformarla... se compone de una selección de alternativas sobre un problema y un objetivo de solución ya definido, y una programación de la alternativa seleccionada en la que se incluye su juridificación y la posible planificación"[186]. Así, al hablar de formulación de una política pública se está haciendo referencia a la descripción de su proceso decisorio; proceso que va desde que el gobierno decide que hay que intervenir para resolver un/os problema/s y una/s necesidad/es, hasta el mismo momento en el que decide cómo hacerlo, pasando por la programación de acciones a realizar para tomar la decisión, el análisis de alternativas posibles y la planificación de pasos a dar hasta echar a andar la política o plan.

En cuanto al interés de su estudio, cabe precisar que "la formulación aporta un análisis de los objetivos fijados, de los medios y recursos necesarios, de las posibilidades de alcanzar los objetivos, de la sostenibilidad de las medidas, del grado de transformación social de cada una, de los grupos objetivos, de los posibles efectos no deseados, etc."[187]. En definitiva, que el seguimiento/evaluación de la fase de formulación dará respuesta a todas aquellas cuestiones que se expusieron en el cuadro metodológico para esta etapa, con especial hincapié en la intención, énfasis y dificultades que los agentes capacitados tuvieron en la aprobación del Plan. Para facilitar el encuadre de estas respuestas, a continuación se contestan adscribiéndose a la subfase de la formulación en la que mejor se encuadrarían.

5.1.1.- ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS:

"El análisis de alternativas… implica la posibilidad de aportar información sobre las diferentes opciones de solución de un problema público y sus posibles consecuencias en la sociedad, así como su comparación y contraste"[188].

En este sentido, como ya se expuso en el capítulo anterior, el recién constituido Gobierno de la Junta de Andalucía, en su ánimo de sacar a la Comunidad del subdesarrollo en el que se encontraba, decidió apostar por un desarrollo basado en la explotación ordenada de sus recursos, entre otros aspectos. Para ello podía escoger dos vías: la intervención directa e inmediata, a través de una política de actuación; o la planificación racional y pautada, mediante un plan.

La formulación de una política de actuación requería plena atribución de competencias, disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos, contar con marco jurídico propio y perfectamente reglado, y disponer de un diagnóstico de la realidad objeto de destino de la política. Todo ello tenía impedimentos, pues las competencias se encontraban en pleno proceso de transferencia[189], al igual que sucedía con los recursos[190]; aún no se contaba con un marco jurídico,

186. LÓPEZ SÁNCHEZ, E., «La formulación de las políticas públicas», en PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014, pág. 68-69.
187. (LÓPEZ SÁNCHEZ, 2014:69).
188. (LÓPEZ SÁNCHEZ, 2014:67).
189. No se conseguirían hasta 1983 (Real Decreto 2802/83 y Real Decreto 2803/83).
190. No se transferirían hasta 1984 (Real Decreto 1139/84).

toda vez que el aparato legislativo de la Comunidad estaba recién constituido y había concentrado sus esfuerzos en la redacc ión del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual no se había desarrollado reglamentariamente al respecto; y se carecía de un diagnóstico certero del medio y la población, pues los existentes o se encontraban extremadamente dispersos o carecían de actualidad.

Por su parte, la formulación de un plan era menos exigente en cuanto a requerimientos. La Junta ya tenía concedidas las competencias sobre ordenación del territorio desde la aprobación del Estatuto[191]; los costes de un plan eran considerablemente menores que los de una política, y además se contaba con el remanente que quedaba tras la derogación del *Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía*, que debía destinarse a fines similares; no requería de un marco legislativo propio, pues, caso de escogerse una figura de las consignadas en la legislación urbanística estatal, quedaba perfectamente reglado y desarrollado; y sólo sí que exigía un buen diagnóstico para su desarrollo. Además, estaba el espíritu político-técnico de emprender la construcción de la Comunidad desde abajo, desde la planificación, a fin de evitar los errores en los que había incurrido la Administración Central; el ánimo de hacer partícipes a la población en la nueva era democrática del país, a través de la participación en la elaboración de los planes que habrían de regir sus designios; y la creciente demanda por parte de los profesionales particulares de intervenir en el proceso de planificación de la Comunidad, aportando sus capacidades científico-técnicas. Por todo ello, finalmente se decidió apostar por la formulación de un plan, en detrimento de una política de actuación.

Este plan habría de tener como principal cometido favorecer el desarrollo de la Comunidad, en base al aprovechamiento social de los recursos, que habrían de ser explotados de una forma sostenible. Se consideraba que sólo desde la óptica de "un desarrollo socioterritorial más sólido, equilibrado y estable"[192] se garantizaría el éxito del plan, pues se contaba con "la seguridad de que si dichos aprovechamientos sociales (con las protecciones cautelares que conlleven) no resultan socialmente asumidos como una vía adecuada para el desarrollo colectivo, a la larga resultarán inútiles"[193]. Por tanto, el plan que finalmente se aprobase debía congeniar perfectamente desarrollo social y protección de los valores del medio.

Así, la primera alternativa barajada para la formulación de un plan de estas características fue la de continuar la planificación prevista por el Gobierno Central a través del *Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía* (PDTC), pero éste, como ya se explicó, se 'quemaría' en la reivindicación autonómica. Luego se pensó en la elaboración de un *Plan Regional de Obras y Servicios* en estrecha colaboración con las diputaciones provinciales, pero éste sería excesivamente sectorial y coartaba la distancia que se pretendía marcar entre las instituciones regionales y provinciales. Al igual que sucediera con la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA), también muy sectorial y con "una exigua integración con el resto de actuaciones en materia de acción regional"[194].

También se pensó en la posibilidad de encauzarlo a través de la Ley de Espacios Naturales Protegidos, pues como dice el propio Texto Refundido "dentro del panorama legislativo español existen dos vías separadas para llegar a la protección del medio físico, aunque ambas no tienen fines ni medios totalmente coincidentes. Por una parte existe la Ley de Espacios Naturales Protegidos, y por otra la Ley del Suelo"[195]. Pero, puesto que "la naturaleza y operatividad de ambos mecanismo de intervención no las hacen equiparables, sino en todo caso complementarios"[196], puesto que el alcance de la Ley de Espacios Naturales Protegidos no podía llegar a regular los usos del suelo de aquellos ámbitos que no fuesen catalogados como tales y la Ley del Suelo sí (de hecho sus normas generales regulaban todo ámbito provincial sin plan superior), y puesto que aún no se había llevado a cabo un Inventario de Espacios Naturales Protegidos específico para Andalucía ni se habían establecido medidas concretas para la protección de estos espacios (esto se abordaría años después de la aprobación del PEPMFC[197]), definitivamente se consideró más conveniente emplear la vía de la legislación urbanística.

Por tanto, los elementos que se erigirían como claves para decantarse por un plan como el que finalmente se acordó, fueron:

- Que se fundamentasen en la muy consolidada planificación urbanística, perfectamente armada normativa y metodológicamente (Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Real Decreto 2159/1978, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana);
- Que utilizase un instrumento de planificación que fuese lo suficientemente versátil como para afrontar una planificación tan heterogénea, en cuanto a contenidos y escalas de trabajo, como la pretendida (Plan Especial);
- Que ya contase con experiencias previas ampliamente contrastadas, aunque fuese en otros contextos y otras circunstancias (*Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Madrid*…);

- Y que se apoyase en los crecientes ecos ambientalistas, dados tanto entre la ciudadanía como entre el nuevo corpus de político-técnico del ente autonómico, toda vez que "la legislación reguladora de la gestión medioambiental y de los recursos y/o valores naturales… constituyen en buena medida su base objetiva"[198].

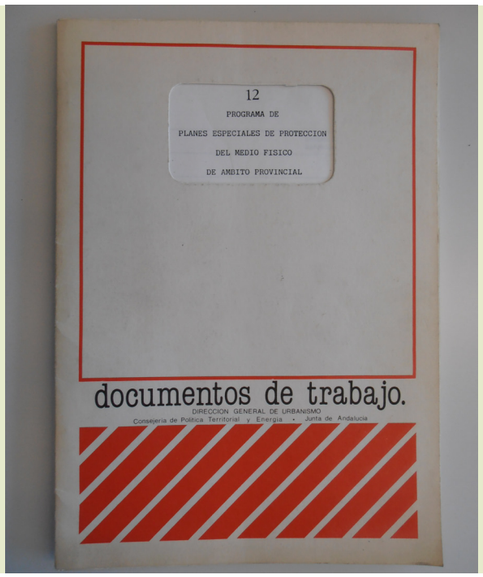
Sopesando todas estas opciones, se decidió que sería el instrumento de un Plan Especial de Protección del Medio Físico el que habría que emprenderse, descartando las demás opciones por inviables o menos aptas para la articulación de la política urbanística, de ordenación del territorio y ambiental, que la Junta pretendía congregar en este plan.

5.1.2.- PROGRAMACIÓN DEL PLAN:

El proceso de programación implica "el establecimiento de acuerdos, normas y reglas de relación, formal e informal, entre los actores que poseen los recursos necesarios para la implementación de la alternativa elegida"[199]. Para ello, la Consejería de Planificación Territorial siguió unos pasos muy precisos:

1. Marzo de 1981: Se eleva consulta al Consejo de Estado "sobre la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios naturales protegibles", resultando que tras las oportunas observaciones de Éste, la Consejería "resolverá lo que estime más acertado"; lo que suponía vía libre para adoptar e iniciar la programación del PEPMFC.
2. Noviembre de 1982: Se publica la Orden por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los PEPMFC y se delega en las Comisiones Provinciales de Urbanismo su tramitación.
3. Entre finales de 1982 y principios de 1983: La Dirección General de Urbanismo acuerda que será la empresa EPYPSA la que lleve a cabo la redacción del PEPMFC de la provincia de Granada.
4. Marzo de 1983: EPYPSA presenta un Programa de Trabajo en el que detalla cómo se elaboraría el documento, cuáles serían los objetivos y planteamientos generales, los principios metodológicos a aplicar, los planteamientos operativos, el contenido sustantivo y documental final, así como los plazos a priori.
5. Abril de 1983: La Dirección General de Urbanismo emite un informe al Programa de Trabajo presentado por EPYPSA, en el que se realizan algunas observaciones y finalmente se da el visto bueno al mismo.
6. Febrero de 1984: La Consejería de Política Territorial gira circular[200] a la Comisión Provincial de Urbanismo de Granada en la que se hace constar el procedimiento a seguir para la tramitación del PEPMFC y se aporta el Programa de Trabajo[201] finalmente aprobado.

A partir de este momento se inicia la redacción y tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, lo que conllevaría a la adopción de una serie de decisiones y acuerdos. El primero de estos acuerdos debió ser el fijar los criterios, los objetivos y las soluciones generales que se habrían de perseguir con el Plan, elementos que se adelantaban en el documento de trabajo *Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial* presentado por la empresa adjudicataria EPYPSA y que se ratificarían en el Avance del PEPMFC, por lo que será este último documento el que se tenga en cuenta a la hora de considerar los criterios, problemas y objetivos planteados.



Imágen nº 13: Programa de Trabajo aportado por la empresa EPYPSA (Fuente: Archivo Delegación Territorial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Granada, 1983).

191. Artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981).
192. (DGU, 1984:3).
193. (DGU, 1984:3).
194. (CPT, 1986: Prólogo).
195. (COPT, 1988:153).
196. Op. cit.
197. Andalucía, Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, BOJA de 27/07/1989, nº60, págs. 3.367-3.480 (También en el BOE de 23/08/1989, nº 201, págs. 27.071-27.129).
198. (DGU, 1984:1).
199. (LÓPEZ SÁNCHEZ, 2014:67).
200. Andalucía, Circular nº6/84 de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, *Plan Especial de Protección del Medio Físico*, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.
201. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial*, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.

5.1.2.1.- PROGRAMACIÓN DE CRITERIOS:

Como se dice en el propio *Texto Refundido* del Plan, "el deterioro del medio natural es un hecho suficientemente contrastado socialmente como para que… no necesite una argumentación excesivamente prolífera. Fuera de esta constatación básica el problema se presenta menos evidente: ¿cuál es el origen de dicho deterioro?, ¿qué política es adecuada para su superación?, ¿qué medios son necesarios?"[202].

Existen distintas respuestas a estas demandas, pero a veces se enuncian desde visiones demasiado extremas, unilaterales o simplificadas (fracasados retornos a condiciones ecológicas puras, protección a ultranza de bastiones islas, modelos de desarrollo equivocados, planificaciones meramente desarrollistas o expansionistas, ausencia o insuficiencia de instrumentos de ordenación territorial, solapamiento cuando no contradicciones de medidas de protección, etc.).

Por lo que "la superación de estas visiones parciales o sectoriales es obviamente uno de los objetivos del Plan Especial… sin embargo… este instrumento… no tiene capacidad de ordenación integral y por tanto es necesario acotar un marco de intervención… [que] debe articularse… con los objetivos genéricos de la política ambiental y… ligar esto con la gestión urbanística. En este sentido la ordenación del PE se propone: 1) Establecer… un marco de coordinación interna en la gestión y el planeamiento urbanístico de toda la provincia para el tratamiento y resolución de las problemáticas que afectan al medio físico y sus recursos. 2)… integrar las determinaciones del Plan dentro de los objetivos generales de protección y gestión racional de recursos, evitando… que la política urbanística pueda entrar en contradicción con aquellos"[203].

Por tanto, los criterios que habría de regir el Plan serían unos criterios que resultarían de ida y vuelta en la relación planeamiento urbanístico y la protección del medio físico: se resolverían los problemas del medio físico desde el planeamiento urbanístico y se rectificarían las desviaciones del planeamiento urbanístico con la protección del medio físico. Esta circunstancia obligaba a que fuese un planeamiento aséptico, ni volcado a favor del planeamiento urbanístico ni hacia la protección del medio físico, y por supuesto rehuso a encasillarse en algunas de las corrientes radicales de cualquiera de ellos.

Esta orientación del Plan casaría perfectamente con las directrices que la Dirección General de Urbanismo se había auto-impuesto nada más emprenderse la I Legislatura Autonómica (1982). En éstas se fijaba que el objetivo central de la política urbanística autonómica era revalorizar los recursos urbanísticos y territoriales de Andalucía a través de su instrumentalización, de manera que se lograse "una actitud positiva frente a los valores y recursos del suelo rústico y, en definitiva, la superación de la óptica urbanística desarrollista en la que el suelo que no es urbano, ni tiene expectativas próximas a serlo, aparece como algo residual, como un espacio vacío a la espera de ser edificado y como receptáculo inerte de todos los usos no deseados en la ciudad"[204]. Así pues, se puede confirmar que "la formulación del PEPMF de la provincia de Granada se inscribe en el desarrollo del programa de actuación contenido en el documento programático *Líneas de Actuación* de la DGU"[205], y en consecuencia estaba plenamente integrado en los criterios marcados por ésta.

Otros de los criterios de preocupación de la DGU fueron "asegurar que éstos [los criterios y propuestas del Plan] se integran plenamente en el contexto de las líneas de actuación del conjunto de las instituciones andaluzas, y armónicamente con la valoración social que se hace de su territorio"[206]. Con ello se adelantan dos aspectos cruciales del Plan. El primero de ellos, que las iniciativas que se planteasen debían casar a la perfección con los criterios y propuestas de las demás administraciones implicadas. Y el segundo, que habría de contar con una amplia participación pública y un importante respaldo social.

La colaboración y cooperación interadministrativa se lograría haciendo partícipe a todos los entes administrativos competentes en el proceso planificador, "ello justifica que el presente Plan se haya redactado en estrecha colaboración con la Dirección General de Ordenación del Territorio y la Agencia de Medio Ambiente"[207]; y mediante "un permanente intercambio con sectores profesionales e institucionales a niveles informativos, valorativos y propositivos, mediante la consulta de sus planes y proyectos, las entrevistas personales, las reuniones de trabajo, etc."[208].

Por su parte, la participación social, pese a no tener prefijada ningún Plan de Comunicación, Plan de Difusión, Plan de Participación o semejante, sí que adquiriría gran importancia en los dos momentos que la ley establecía para ello: la exposición y la información pública. De hecho, según ratifica el propio *Texto Refundido* "dentro del proceso de planeamiento y tramitación ha habido dos fases de especial importancia para la configuración final del Plan y Catálogo: la exposición del Avance y la información pública e institucional del Plan y Catálogo aprobados inicialmente"[209]. De estas dos fases se han derivado muchos de los reajustes y cambios vividos por el Plan, pudiéndose llegar a concluir que las propuestas barajadas entonces fueron las más decisivas en su configuración final.

En definitiva, los criterios que orientaron la programación del Plan fueron, de manera resumida:

- Seguir las *Líneas de Actuación* establecidas por la Dirección General de Urbanismo al inicio de la Autonomía.
- Articular planeamiento urbanístico y protección del medio físico desde el eclecticismo doctrinal y la uniformidad instrumental.
- Colaborar y cooperar con otras administraciones e instituciones implicadas en el planeamiento territorial.
- Retroalimentar el Plan a partir de la participación pública y de otras instituciones, con dirección a lograr el mayor refrendo social posible.

5.1.2.1.- Programación (identificación) de los problemas:

Los problemas que acuciaban a Andalucía, en materia competente a este Plan, vienen claramente explicitados en la Exposición de Motivos de la Orden de 17 de noviembre de 1982 del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas. Según ésta, los problemas más significativos por entonces eran:

- "La existencia de prácticas de aprovechamientos de recursos, que tienden a agotarlos indebidamente,
- la localización de determinadas actividades, que tienden a producir impactos negativos sobre el medio rural y natural,
- y la expansión de procesos urbanos con efectos poco deseables sobre el hábitat"[210].

Como puede apreciarse, desde un primer momento se tenía bien claro cuáles deberían ser los problemas que el Plan debería resolver; unos problemas que por su propia temática resultaban tremendamente heterogéneos (explotación de recursos, actividades económicas y desarrollo urbanístico) y tocaban transversalmente a muchas políticas públicas (agrícola, forestal, de caza y pesca, industrial, turística, urbanística, etc.). Lo que habría de agudizar el ingenio para escoger un plan que fuese capaz de regular todos estos aspectos, sin levantar demasiadas suspicacias y facilitando su gestión.

En principio, no se estableció ningún orden de prelación entre estos problemas. Este orden de prelación podría haber sido: primero la cuestión urbanística y después la de los usos y actividades del suelo, pues al fin y al cabo se trataba de un instrumento de planeamiento urbanístico; pero, muy posiblemente, para evitar el excesivo peso del urbanismo, más complejo e interactuado por distintas administraciones, los tres problemas se llevaron adelante de manera pareja y uniforme.

Con posterioridad, estos tres problemas fundamentales serán convenientemente desarrollados en el diagnóstico del Plan, encontrándose un rico grado de detalle en sus precisiones y en la relación de éstos con las soluciones planteadas. Pero esto será acometido más adelante, en la fase de diseño del Plan.

202. (CPOT, 1988:165)
203. (CPOT, 1988:165-166).
204. (DGU, 1984:147).
205. Op. cit.
206. (CPOT, 1988:16).
207. (DGU, 1984:148).
208. (CPOT, 1988:16).
209. Op. cit.
210. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas.

5.1.2.2.- Programación de los objetivos (soluciones) del Plan:

5.1.2.2.1.- Objetivos fundamentales

Teniendo en cuenta los problemas antes citados y ante la inminente redacción del PEPMFC "se apunta a la consecución de dos objetivos fundamentales, diferenciados pero plenamente complementarios en la articulación instrumental de la política que se está desarrollando…:

1. Diseñar una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características; y
2. Elaborar y compatibilizar las directrices de utilización y gestión de los recursos naturales de la provincia a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a corto, medio y largo plazo.

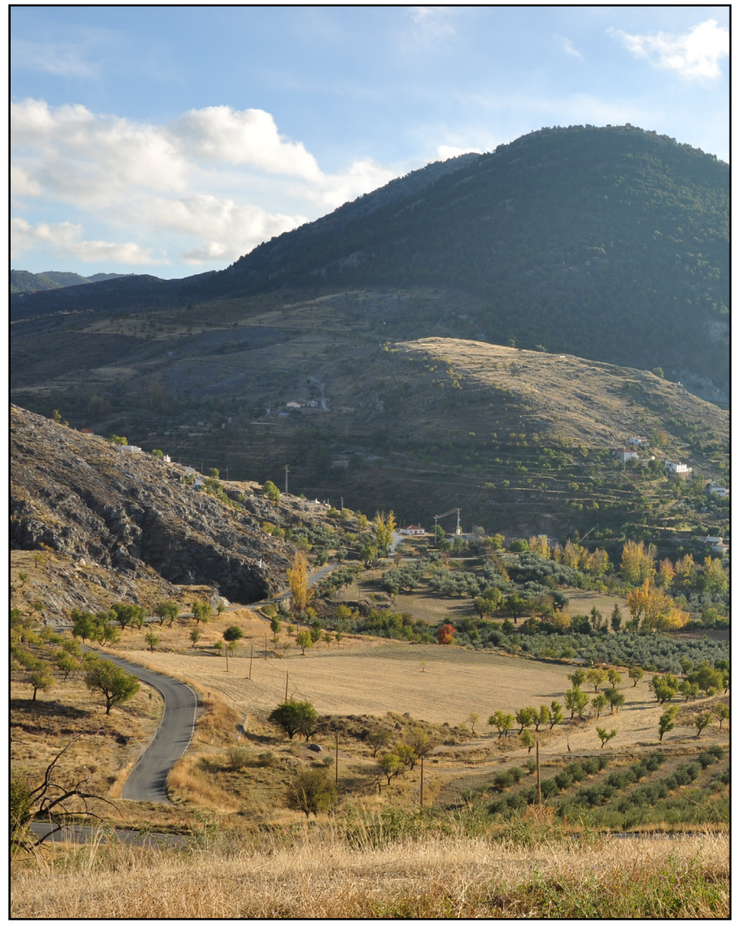
El primero de dichos objetivos se concreta a través del PEPMFC… El segundo a través de las Directrices Generales de Gestión de Recursos Naturales… La cobertura de estos objetivos básicos permite alcanzar asimismo otras finalidades importantes…:

3. Profundizar en el conocimiento del territorio, sus recursos y sus formas de explotación a través de una sistemática globalizadora de análisis hasta ahora poco desarrollada; y al mismo tiempo en el conocimiento de los impactos degradantes que de dicha utilización se derivan; y
4. Proporcionar un marco de análisis territorial válido para el desarrollo del Planeamiento local, y útil para el establecimiento de criterios y decisiones por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo"[211].

Como puede apreciarse, estos objetivos fundamentales, que inexcusablemente pasaban por un exhaustivo conocimiento de las realidades provinciales y la configuración de una metodología de análisis territorial extendidamente aplicable, tenían una doble finalidad: una vinculante, a través de normas; y otra orientadora, a través de directrices. Con las primeras, con las normas, se pretendía afrontar la intervención presente; mientras que con las directrices, lo que más bien se perseguía era ir sentando las bases de la futura organización del medio físico de cada provincia.

Esta doble concepción, emanada del contenido sustantivo y documental establecido en la legislación urbanística de la época[212], afianzará unos precedentes que habrán de marcar una buena parte de la futura estructuración normativa de los planes y programas de la Junta de Andalucía, cual es la distinción entre normas, entendidas como "determinaciones del Plan que vinculan directamente a las administraciones públicas, tanto en sus objetivos como en los instrumentos a aplicar"[213], y directrices, entendidas como "determinaciones vinculantes en cuanto a los objetivos y resultados que deban lograrse, facilitando criterios territoriales, pero dejando los medios concretos para conseguirlos a los distintos organismos competentes"[214]. Así lo corrobora el *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Plan aprobado inmediatamente posterior a los PEPMFC[215], en el que como se indica en la introducción a sus determinaciones sustantivas, éstas se organizarán en normas y directrices, considerando que las normas "resultarán vinculantes para los organismos encargados de la puesta en práctica de las previsiones contenidas en las mismas… quienes quedarán obligados… en los términos y plazos previstos"[216], mientras que las directrices "resultarán obligatorias en cuanto a la consecución de los objetivos establecidos en las mismas, gozando las instituciones de libertad en la elección de los medios a utilizar para alcanzar tales objetivos"[217].

Por tanto, puede decirse que el PEPMFC será uno de los precursores de la que será la estructuración normativa básica de los planes territoriales aprobados en Andalucía, basada en la distinción entre Normas y Directrices. Ésta tendrá su máximo exponente en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en el que igualmente se contienen Normas y Directrices, sólo que añadiéndose una nueva categoría, la de Recomendaciones, en base a las determinaciones estipuladas en el artículo 21 de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía[218] y la tradición normativa europea[219].



Imágen nº 14: CS-5 en las proximidades de La Peza. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

5.1.2.2.2.- Objetivos concretos

Como se precisa en la Introducción del *Documento de Síntesis* (1984) presentado para la exposición pública del PEPMFC de la provincia de Granada a modo de Avance del Plan, "los objetivos concretos que han orientado la elaboración del Plan Especial son los siguientes:

1. Diseñar una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características naturales;

2. Proporcionar un marco de análisis territorial válido para el desarrollo del planeamiento local, y útil para el establecimiento de criterios y decisiones por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo;

3. Definir el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos; y

4. Elaborar las Directrices de Gestión de recursos territoriales. Éstas, por sus modalidades de formulación y, fundamentalmente, por los objetivos, carácter y limitaciones de este propio Plan, carecen de desarrollo operativo y fuerza vinculante. Tienen una importante funcionalidad, no obstante, tanto en relación al Plan (para el cual constituyen el marco general de orientación y justificación de sus determinaciones) como en relación a la formulación y desarrollo de la política territorial por parte de la Junta de Andalucía (proceso dentro del cual contribuirán analíticamente al Diseño de las Directrices Territoriales)"[220].

Estos mismos puntos se desarrollan más adelante en la Memoria Justificativa del mismo texto de Avance, si bien ahora aparecen sólo tres objetivos, a los que tacha de 'generales'. La principal diferencia radica en que los objetivos 1 y 2 se integran en uno sólo, el cual se desarrolla más pormenorizadamente, mientras que los demás puntos se mantienen, sólo que más precisados. A fin de poder compararlos, a continuación se presentan "como objetivos generales del mismo:

1. La elaboración de una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular y controlar los usos y actividades localizadas en el territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características y valores naturales. Este Plan, de acuerdo con el referido documento programático de la DGU juega un triple papel en el sistema de planeamiento:

   a. Complementa a la normativa de carácter general a nivel provincial (NSP, art. 86.3 del RP), identificando áreas de especial protección y estableciendo determinaciones específicas en relación con los objetivos de protección.

   b. Constituye un marco de referencia para la CPU [Comisión Provincial de Urbanismo] en la tramitación de licencias y expedientes que en relación con los objetivos del PE le sean requeridos.

   c. Orienta al planeamiento local futuro en cuanto al tratamiento específico de sus problemas medioambientales y especialmente a la regulación de los suelos clasificados como no urbanizables.

2. La formación del Catálogo de Espacios y Bienes protegidos de la provincia que se tramita simultáneamente al PE y deberá inscribirse en el Registro Público de carácter administrativo según lo establecido en el art. 87 de la LS, al objeto de dotarlos de la normativa específica de protección que garantice el mantenimiento de los usos tradicionales en cada caso, y evite la implantación de aquellos nuevos que impliquen deterioro o degradación del medio. Ello sin perjuicio de futuras actuaciones tendentes a la ordenación integral de sus recursos territoriales mediante la adecuada instrumentación técnica y jurídica.

3. Inclusión de la política urbanística en relación al medio físico en el contexto de la política territorial global respecto a la utilización y gestión de los recursos naturales y territoriales de la provincia, a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a medio, corto y largo plazo. Contexto en el cual las determinaciones del PE se justifican a nivel social y político. Para ello se incorpora como documento complementario y orientativo las 'Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural', aportación técnica al proceso de configuración de las 'Directrices Regionales de Política Territorial' que impulsa la DG de Ordenación del Territorio"[221].

---

211. (DGU, 1984:7).
212. Fundamentalmente la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y el Real Decreto 2159/1978, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
213. Andalucía, Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, BOJA de 29/10/2006, nº250, pág. 102.
214. Op. cit.
215. Andalucía, Decreto 181/1988, de 3 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno y se crea la Comisión de Seguimiento y Gestión para el desarrollo del Plan, BOJA de 13/05/1988, nº37, págs. 1696-1697.
216. COPT, *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989: 198.
217. Op. cit.
218. Andalucía, Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA de 22/01/1994, nº8, págs. 425-430.
219. Entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
220. (DGU, 1984:4).
221. (COPT, 1988:10).

Finalmente, los citados objetivos se mantendrán en la Introducción del *Texto Refundido* (1988) presentado tras la Aprobación Definitiva, si bien con la omisión de las siguientes frases subrayadas:

1. La elaboración de una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular y controlar los usos y actividades localizadas en el territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características y valores naturales. Este Plan, de acuerdo con el referido documento programático de la DGU juega un triple papel en el sistema de planeamiento:
   a. Complementa a la normativa de carácter general a nivel provincial (NSP, art. 86.3 del RP), identificando áreas de especial protección y estableciendo determinaciones específicas en relación con los objetivos de protección.
   b. Constituye un marco de referencia para la CPU [Comisión Provincial de Urbanismo] en la tramitación de licencias y expedientes que en relación con los objetivos del PE le sean requeridos.
   c. Orienta al planeamiento local futuro en cuanto al tratamiento específico de sus problemas medioambientales y especialmente a la regulación de los suelos clasificados como no urbanizables.
2. La formación del Catálogo de Espacios y Bienes protegidos de la provincia <u>que se tramita simultáneamente al PE y deberá inscribirse en el Registro Público de carácter administrativo según lo establecido en el art. 87 de la LS,</u> al objeto de dotarlos de la normativa específica de protección que <u>garantice el mantenimiento de los usos tradicionales en cada caso, y</u> evite la implantación de aquellos nuevos que impliquen deterioro o degradación del medio. Ello sin perjuicio de futuras actuaciones tendentes a la ordenación integral de sus recursos territoriales mediante la adecuada instrumentación técnica y jurídica.
3. Inclusión de la política urbanística en relación al medio físico en el contexto de la política territorial global respecto a la utilización y gestión de los recursos naturales y territoriales de la provincia, a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a medio, corto y largo plazo. <u>Contexto en el cual las determinaciones del PE se justifican a nivel social y político.</u> Para ello se incorpora como documento complementario y orientativo las 'Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural', aportación técnica al proceso de configuración de las 'Directrices Regionales de Política Territorial' que impulsa la DG de Ordenación del Territorio"[222].

De la evolución de los objetivos generales del Plan se concluye que existieron dos fases bien diferenciadas: entre el Avance y su exposición pública, y entre la Aprobación inicial y su información pública. En la primera fase se constata como, poco a poco, se va perfilando con mayor grado precisión cuales son los objetivos del Plan; por tanto se trata de una fase, en cierta forma, expansiva. Mientras que en la segunda fase, progresivamente, se van omitiendo partes o aspectos de los objetivos, y en consecuencia podría hablarse de una fase restrictiva. Los aspectos detraídos se referirán a:

- La justificación político-social del Plan: Lo que podría interpretarse como un intento de desvinculación del poder Ejecutivo respecto a la parte legislativa del Plan, toda vez que podría comprometerle frente a la sociedad; al tiempo que el PEPMFC, como documento técnico, se distanciaba de posibles influencias políticas y sociales organizadas al efecto.
- La inscripción del Catálogo en Registro Público: Circunstancia que dilataría enormemente su aprobación, ya que los espacios afectados eran muchos y la tramitación de estos procedimientos resultaría muy dilatada.
- Y el intento de garantizar el mantenimiento de los usos tradicionales: Principal motivo de conflicto entre el Plan inicialmente emprendido y finalmente concluido, constituyendo todo un cisma en su redacción, pues supondrá la reformulación de una buena parte del trabajo realizado hasta la Aprobación inicial (a esta reorientación drástica del Plan se le dedicará un capítulo específico, habida cuenta de su enjundia y repercusión posterior).

Respecto al contenido, lo primero que llama la atención es la manifiesta ambición en cuanto a los objetivos a acometer. Estos objetivos, desde un primer momento, son múltiples y muy dispares, lo que demuestra una cierta bisoñez por parte de los promotores del Plan, ansiosos de planificarlo todo y en todos los sentidos al inicio de la etapa autonómica. Así, la formulación de unos objetivos tan diferenciados, afectando a cuestiones tan distantes entre sí (regulación de los aprovechamientos, planeamiento urbanístico, protección/conservación del medio, establecimiento de medidas de intervención, elaboración de un catálogo de espacios naturales protegidos, etc.) y con tantos agentes implicados (titulares de los recursos, particulares y empresas participantes en los aprovechamientos, técnicos de la Administración Local con competencia en urbanismo, técnicos de la Administración Autonómica con competencia en materia ambiental, urbanística y planificación territorial, técnicos de la Administración Central afectados en sus competencias –montes, forestal, aguas, caza y pesca, etc.-, y sociedad civil en general) complicaba en demasía la elaboración del Plan. De hecho, ya se

habían pronunciado algunas quejas sobre la facultad de un Plan Especial para imponer limitaciones al uso del suelo, cuestión que afortunadamente se resolvió positivamente[223], dando vía libre a este axial cometido del Plan. Finalmente todo se encauzaría a través de la cautela, haciendo que las normas de regulación de los aprovechamientos fuesen un 'marco legal operativo', es decir, que sirvieran para orientar a las autorizaciones de explotación de los recursos, más que a suponer una determinación tajante; haciendo que el análisis territorial fuera tan sólo 'un marco válido' a la hora de redactar planes urbanísticos o informarlos, con el que se podía contar pero que no era imprescindible hacerlo; haciendo que el propio Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos fuese sólo 'definido', ni siquiera constituido como un instrumento firmemente ratificado; o, como dice la propia descripción del cuarto objetivo en cuanto a las Directrices de Gestión de recursos territoriales, careciendo de toda fuerza vinculante y desarrollo operativo, lo que en román paladino significaría que eran unas meras bases inspiradoras.

Como puede argüirse, al final, las altas expectativas inicialmente puestas en una planificación omnicomprensiva, por cautela y falta de fundamentación jurídica, se convirtieron en unos simples marcos y orientaciones; eso sí, de gran relevancia para el respaldo de los pronunciamientos administrativos, carentes hasta entonces si quiera de una mínima base técnica en la que ampararse, y para la elaboración de los futuros planes autonómicos, a los que aportaría un excelente diagnóstico del territorio.

Por tanto, se podría decir que con estos objetivos se respondía a algunos de los problemas planteados de fondo: como la ausencia de información fundamental para poder planificar (detalle de los usos del suelo, estado general del medio ambiente, espacios prioritarios de protección, etc.), la falta de unas instrucciones internas básicas para informar el planeamiento y autorizar los aprovechamientos desde la Administración Autonómica, o la heterogeneidad de los tratamientos del medio físico aportados en los estudios de planes, programas y actuaciones públicos y privados.

Sin embargo, los grandes problemas originarios quedarían sin resolver: desarrollo de la Comunidad a través de la explotación sostenible de los recursos naturales, ordenación de los aprovechamientos en base a una lógica preestablecida, reglamentación de los preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía relacionados con la planificación territorial, y constitución de la red de espacios naturales protegidos de Andalucía con su debida ordenación.

No obstante, no puede decirse que la programación de objetivos del PEPMFC defraudase en relación a las expectativas inicialmente depositadas en él y los objetivos finalmente considerados, sino que éstos tuvieron que:

- Adaptarse a las circunstancias sociopolíticas, toda vez que de haber impuesto unos preceptos más restrictivos se podría haber desatado una intensa pugna de intereses en un momento tan sensible como el de la post-Transición, tanto por parte de los particulares afectados como del lado de las distintas administraciones implicadas;

- Ajustarse al marco jurídico existente, falto de desarrollo y extremadamente inestable como corresponde al periodo de transferencia a las comunidades autónomas;

- Avenirse a las orientaciones del staff técnico de la consejería competente, por entonces en pleno debate de si la Comunidad debería regularse inspirándose en la ordenación del territorio o en la planificación sectorial;

- Apremiarse ante los fiascos de los planes y programas precedentes, lo que implicaba que corría prisa aprobar un plan con el que demostrar que desde la Junta se podían tomar las riendas de la Autonomía;

- Y granjearse la confianza del aparato gubernamental, siempre particularmente receloso en cuanto a la utilidad de la planificación y temeroso de la reacción social que ésta pudiera suscitar.

En consecuencia, los objetivos tuvieron que reformularse de cara a garantizar su aceptación política y facilitar su puesta en marcha técnica. Es lo que cáusticamente Oliva Espallardo sostiene cuando dice, respecto al PEPMFC de la provincia de Málaga, que "el rigor científico debe plantearse en términos que posibiliten la obtención de un plan políticamente viable y técnicamente gestionable, de lo contrario obtendremos un estudio posiblemente maravilloso, pero de poca utilidad"[224].

---

222. (DGU, 1984:148).
223. Dictamen del Consejo de Estado del 17 de Mayo de 1981: *Si la propia Ley del Suelo… faculta… a los Planes Especiales… para imponer limitaciones al uso del suelo, es claro que tales planes pueden modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales puedan haber establecido…*
224. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:30).

5.1.3.- PLANIFICACIÓN DEL PLAN:

La planificación del Plan implicaba plantear los pasos previos que habrían de darse hasta echar a andar el Plan. En ello jugaba un papel crucial que el Plan tuviera una total seguridad jurídica, a fin de evitar sorpresas que impidiesen su aprobación; que el Plan contase con unos medios y unos recursos adaptados a las necesidades de su redacción, pues su carencia podría hacer que el Plan quedase cercenado en algunos de sus aspectos; y que el Plan siguiera un procedimiento de aprobación adaptado a ley, sin dilatarse en demasía en el tiempo, pero contemplando todos los pasos pertinentes.

5.1.3.1.- PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA:

Una buena parte de los retoques que sufren los objetivos primarios del Plan están íntimamente relacionados con la seguridad jurídica que debía acompañar a su formulación. Así, "la carencia de una mínima preparación jurídica puede desembocar en propuestas poco viables, no sólo en los casos que haya que abandonarlas por incompatibles con la legalidad vigente, sino también cuando la puesta en práctica va a provocar un nivel de conflictividad desproporcionado con los logros que se pretende conseguir"[225]. De ahí la importancia de este apartado en la programación del Plan.

El Plan intentó resolver su seguridad jurídica buscando una plena cobertura jurídica, tanto a la figura finalmente escogida, como a los enunciados emitidos en él. De todo ello se deja buena cuenta en la Memoria Justificativa del PEPMFC de cada provincia andaluza, donde se precisan los marcos legales y los pasos dados para ello.

5.1.3.1.1.- Cobertura jurídica del Plan Especial

La cobertura jurídica de la figura de planeamiento escogida se amparará en la propia Constitución Española, que en su artículo 45.2 sostiene que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente". Por tanto, era un deber de la Administración Autonómica el regular el aprovechamiento de los recursos de la Comunidad, mas la cuestión era cómo hacerlo.

Como ya se ha indicado, la legislación de planificación más ampliamente contrastada por entonces era la urbanística, por lo que se decidió que los planes deberían ajustarse a la legislación urbanística vigente. El máximo referente de ésta era la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y el Real Decreto 2.159/1978 por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Ambas contenían un instrumento de planificación heredado de la Ley del Suelo del 1956 que, en cierta forma, se atenía al propósito del Plan. Éste era el Plan Especial, al que se le dedicaban varios artículos en la mencionada Ley[226] y en su Reglamento[227].

Así, en el artículo 17.1 de esta Ley se establecía cómo debería redactarse y la temática que podía abordar un Plan Especial, cuestiones que se precisaban en el artículo 76.3.b. del Reglamento, el cual fijaba que entre las funciones de un Plan Especial podía estar la protección del medio físico, en concreto la "protección, catalogación, conservación y mejora de espacios naturales, del paisaje y del medio físico y natural", por lo que se ajustaba perfectamente al cometido del Plan.

Otra cosa sería la posible colisión del Plan con otras normativas y otros planes. De hecho, "la redacción de Planes Especiales de Protección del Medio Físico, ha levantado con frecuencia una fuerte polémica sobre la relación de este tipo de planes con otras figuras de planeamiento… Otra de las acusaciones que con cierta frecuencia se les hace… es la de que invaden terrenos propios de Leyes Sectoriales; incluso desde alguno de los Organismo que gestionan estas leyes, se ha llegado a decir que dichos Planes son innecesarios, ya que vienen a proteger espacios que ya se encuentran protegidos por la legislación sectorial"[228].

5.1.3.1.2.- La colisión con otros planes

En cuanto a la colisión con otros planes, ya se ha comentado como se desacreditó el bulo de que los PEPMFC de las ocho provincias andaluzas no era más que una suplantación del *Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía*, justificándose que los objetivos de éste eran notablemente más amplios que los propios de un mero plan de protección del medio físico.

Sin embargo, la compatibilidad con los Planes Generales de Ordenación Urbana no resultaría tan clara. Según el Dictamen del Consejo de Estado de 17 de mayo de 1981, ratificado en las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1981, de 22 de octubre de 1981 y de 20 de diciembre de 1984, "el Plan Especial, aún dentro de los contenidos propios del mismo, se mantiene en su propio rango normativo, sin que pueda modificar un Plan General y quedando también a expensas de lo que éste en el futuro pueda establecer"[229], es decir, que un Plan Especial siempre regulará cuestiones menores a las de un Plan General, y que en ausencia de éste podrá regular cuestiones más amplias, pero cuando se apruebe un Plan General para este ámbito el Plan Especial podrá ser sustituido.

Este segundo aspecto, el de la derogación de un Plan Especial por un Plan General, es quizás el más polémico, pues "la Sentencia del Tribulan Supremo de 12 de enero de 1983 establece unos requisitos para que un Plan Especial pueda ser modificado por un Plan General aprobado con posterioridad (esta modificación ha de producirse o bien mediante el procedimiento de modificación de elementos previsto en el artículo 9 de la Ley del Suelo, o bien mediante la incorporación de las determinaciones del Plan Especial aprobado con anterioridad y que el propio Plan General declara subsistentes, según previene el artículo 19 del Reglamento de Planeamiento), pero no se admite que un Plan General pueda ser aprobado en contradicción con el Plan Especial"[230].

Para restar hierro a la cuestión, en la Memoria Justificativa del PEPMFC se alude a la aplicación del sentido común y a la suma de intereses, sobre todo por parte de la administración competente en la aprobación de los futuros Planes Generales, pues es ella misma la que habría de aprobar unos planes y otros, por lo que "no tendría sentido que se contradijeran… mediante la aprobación de otros planes de contenido opuesto"[231]. En este sentido, se acordó internamente que cada Dirección General de Urbanismo consideraría vinculante al PEPMFC de su provincia en la aprobación de los respectivos Planes Generales que tramitasen, lográndose así plena armonía entre unos planes y otros.

Con el tiempo, el mantenimiento de esta máxima será determinante para el éxito del PEPMFC, pues los técnicos encargados de aprobar el planeamiento urbanístico, al basarse casi exclusivamente en el PEPMFC en cuanto a la determinación del suelo no urbanizable especialmente protegido y las limitaciones de usos del suelo, hicieron que éste prevaleciera en los Planes Generales, heredándose sus postulados planeamiento tras planeamiento hasta la actualidad. No sería así la fuerza normativa la que prevalecería, sino la práctica de la aplicación y la gestión cotidiana.

5.1.3.1.3.- La colisión con otras normativas

Respecto al conflicto competencial con otras normativas, hay que objetar que los planes especiales de protección del medio físico, al considerar al territorio de manera holística, cubren un espectro más amplio que el propio a cada ley sectorial, por lo que de entrada el PEPMFC siempre observará más matices que los de cualquier ley sectorial. "Además los usos y actividades regulados por los Planes Especiales, son sólo aquellos que precisan de licencia urbanística"[232], no regulando otras autorizaciones (sectoriales) que pudieran entrar en contradicción (cánones de agua, licencias y vedas de caza y pesca, tránsito por zonas de servidumbre, etc.). Así, "los Planes Especiales, lejos de ignorar las disposiciones de la leyes sectoriales o de intentar suplantarlos o modificarlas, lo que deben de procurar es utilizar las normas ya existentes como apoyatura de las previsiones de planeamiento"[233], y cuando surjan contradicciones prevalecerá la norma más restrictiva, siempre y cuando no contravenga la finalidad de la ley sectorial, y teniendo en cuenta que "si el conflicto se plantea sobre usos del suelo, debe prevalecer el Plan Especial frente a las otras Leyes, como lo ha reconocido el Consejo de Estado en el Dictamen… de 17 de marzo de 1981 y lo ha reafirmado… la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1987"[234].

Otra de las disputas competenciales surgidas durante el planteamiento del PEPMFC fue si éste podía clasificar y calificar el suelo. Atendiendo al por entonces vigente Reglamento de Planeamiento, un Plan Especial no podía clasificar suelo (artículo 76), siendo ésta competencia más propia de un Plan General. Pero no dice nada respecto a la posibilidad de calificar el suelo, lo que permite establecer orientaciones y limitaciones de usos del suelo. Así lo ratifica la contestación a algunas alegaciones al PEPMFC[235], algunas sentencias judiciales[236] y la Memoria Justificativa del propio PEPMFC, cuando manifiesta que "es la calificación urbanística y no la clasificación la que determina el uso concreto que de cada predio puede realizarse, la clasificación se limita a encuadrar los suelos dentro de unas grandes clases a efectos de señalar la forma en que los propietarios deberán de ejercer sus derechos y obligaciones cuando éstos se vayan concretando a lo largo del proceso de planeamiento"[237]. Por tanto, el PEPMFC no podía clasificar, pero si calificar el suelo, sin menoscabo con ello del derecho a la propiedad particular, ni lesión de los intereses de los titulares de terrenos o de terceros afectados, lo que podría dar lugar a indemnizaciones.

---

225. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:39).
226. Ley 19/1975: sobre la finalidad, art. 17; sobre la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico y bellezas naturales, art. 18; sobre la protección del paisaje, art. 19; sobre la protección de huertas, cultivos y espacios forestales, art. 21; y sobre la mejora del medio urbano y rural y suburbios, art. 22.
227. Decreto 2.159/1978: Sobre la finalidad, art. 76; sobre el procedimiento de elaboración, art. 143 a 148; sobre la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico y bellezas naturales, art. 76.2.d) y g), 76.3.b), 78, 82, 87, 145; sobre la protección del paisaje, art. 76, 79, 145; sobre la protección de huertas, cultivos y espacios forestales, art. 76.1.f), 76.3.b), 81; y sobre la mejora del medio urbano y rural y suburbios, art. 76, 2.f), 82.
228. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:44-49).
229. Dictamen del Consejo de Estado de 17 de mayo de 1981.
230. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:45).
231. (COPT, 1988:155).
232. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:49).
233. Op. cit.
234. Op. cit.
235. Contestación a las alegaciones del PEPMFC de la Provincia de Málaga.
236. Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1983 y de 21 de marzo de 1984.
237. (COPT, 1988:156-157).

Esta cuestión, la de la afección a los derechos de propietarios, tendría distinto tratamiento según fuese propiedades en suelo no urbanizable o suelo urbanizable.

En el caso del suelo no urbanizable, “en principio, en este tipo de suelo no deberían plantear ningún problema indemnizatorio [por] las protecciones establecidas por un Plan Especial, ya que, de acuerdo con el artículo 87.1. de la Ley del Suelo «la ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciadas en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística»”[238]. Otra cosa será la consecución de un tratamiento diferencial respecto al resto del suelo no urbanizable, pues al aplicársele algún tipo de protección pasará a ser un Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido. “Esto ha sido utilizado por algunos alegantes para argumentar que se estaba produciendo una «privación singular» de las contempladas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa”[239], lo que Oliva Espallardo rechaza al sostener que “protegen espacios ya calificados por el planeamiento municipal como Suelo no Urbanizable Protegido… respetan el contenido mínimo del derecho de propiedad, «es decir el derecho a mantener el uso de los terrenos con arreglo a su destino y naturaleza»… [reitera] las limitaciones de uso que ya establecen las leyes sectoriales (aguas, montes, etc.) y cuyo régimen indemnizatorio está previsto por dichas leyes… [y frente a la especulación urbanística recuerda] que en Suelo no Urbanizable Protegido el aprovechamiento urbanístico es nulo, mientras que en Suelo no Urbanizable normal a lo sumo lo que se permite son actuaciones necesarias para el desarrollo de las actividades agrarias y las infraestructuras, o excepcionalmente la vivienda aislada a los usos de Utilidad Pública e Interés Social”[240].

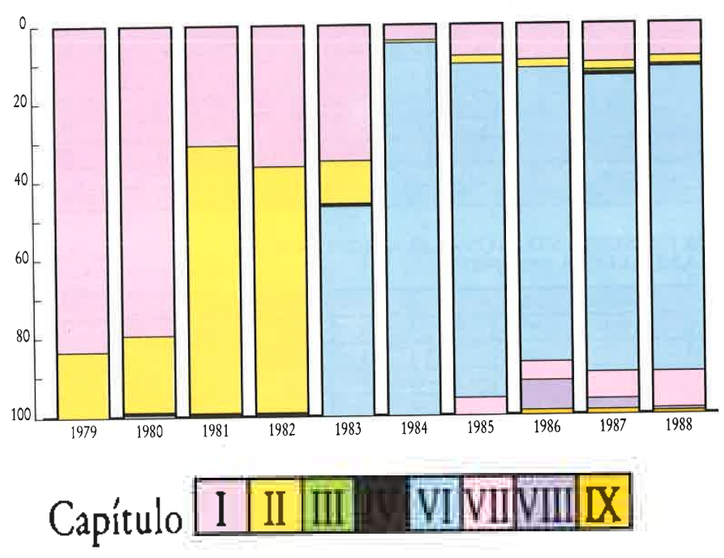
El caso de los suelos urbanizables es distinto. En éstos, cuando el PEPMFC detectase algún elemento que mereciese protección, no podía ni cambiar su clasificación ni variar sus parámetros básicos de edificación, pero sí limitar los usos y reordenar la distribución del sector en aras de proteger esos elementos. En estos casos, “se ha previsto que «las limitaciones impuestas habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de computar los aprovechamientos a efectos de la distribución de cargas y beneficios resultantes del Planeamiento. No ha lugar, por tanto a indemnizaciones, salvo en el caso de limitaciones singulares de imposible compensación…»”[241].

En definitiva, la programación del PEPMFC exigió muchos e importantes reajustes jurídicos para que pudiera ver la luz. Muchos de estos reajustes no fueron programados inicialmente, sino que surgieron durante su redacción, en el periodo de alegaciones e inmediatamente después de su aprobación a través de la vía judicial. Sin embargo, desde un primer momento se sabía que habría de ser polémico y movilizar muchos intereses particulares, lo que ralentizaría su aprobación y posterior desarrollo, llegando las tensiones hasta la actualidad, como se demostrará al abordar las dificultades de inserción de los preceptos del PEPMFC en las Adaptaciones Parciales a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de las Normas Subsidiarias y Planes Generales de Ordenación Urbanística.

5.1.3.2.- PROGRAMACIÓN DE LOS MEDIOS Y RECURSOS DEL PLAN:

Contar con unos medios y unos recursos adecuados y disponibles es imprescindible para que el Plan surta efecto. Para ello es fundamental una correcta programación de la participación de cada uno éstos en las distintas fases de elaboración del Plan. A continuación se van a exponer, de manera concisa y de acuerdo a la disponibilidad de datos, los medios financieros, personales y materiales que se vieron implicados en la formulación y diseño del plan, a fin de conocer sus potencialidades, pero también sus limitaciones.

Figura 1.2.4 EVOLUCIÓN POR CAPÍTULOS DE LOS PRESUPUESTOS DE LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1979-1988).



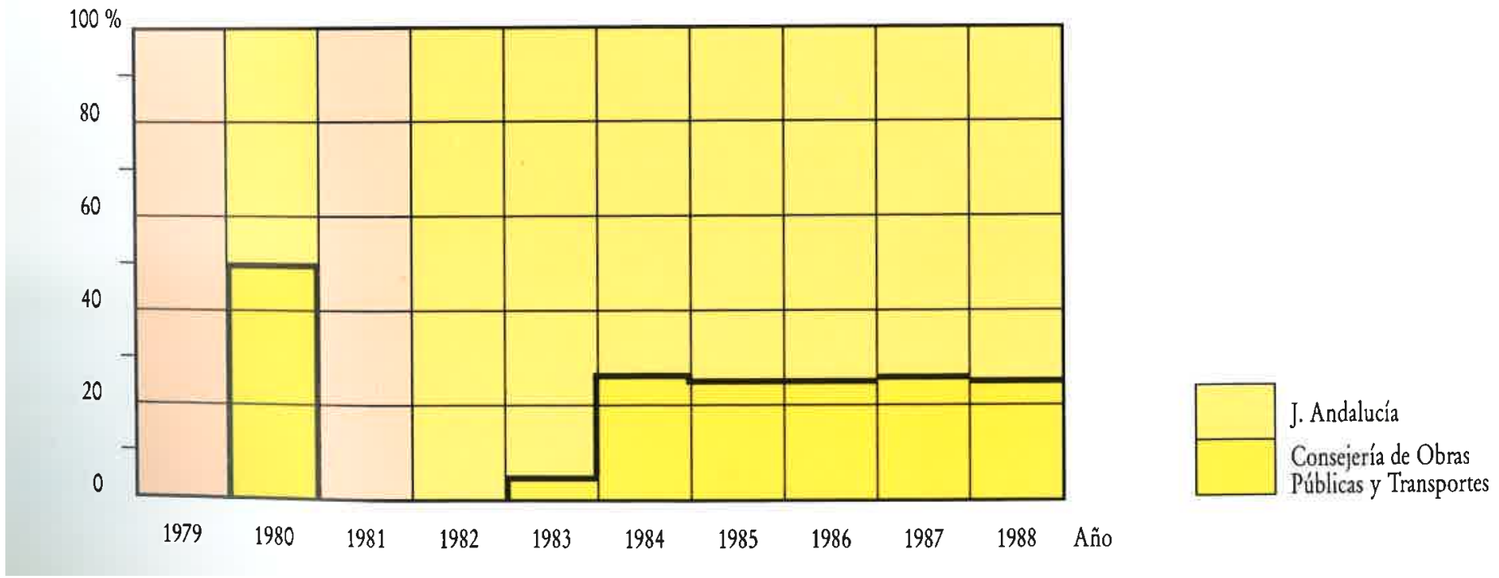
Imágen nº 15: Evolución presupuestaria de la Consejería que realizó los PEPMFC (Fuente: *COPT, Diez años de gestión: Memoria 1979-1989*, 1990).

5.1.3.2.1.- Los medios financieros

A partir de 1983 la Consejería de Obras Públicas y Transportes da un vuelco al destino de sus presupuestos. Si hasta entonces las partidas mayoritarias habían sido *I. Gastos de Personal* y *II. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios*, ocupando juntas más de un 99% del presupuesto entre 1979 y 1982; a partir de este año, el capítulo *VI. Inversiones Reales* se disparará, alcanzando el 55% en 1983, el 94% en 1984 (el año en la historia de la Consejería con mayor porcentaje de gasto destinado a inversiones) y manteniéndose en torno al 75% en los años sucesivos hasta la aprobación del Texto Refundido del PEPMFC (1988 para el caso de la provincia de Granada).

Esta variación porcentual se refrenda aún más si se tiene en cuenta que el capítulo de inversiones pasa de cero pesetas a 247 millones entre 1982 y 1983, y de éstos a 24.072 millones entre 1983 y 1984, creciendo hasta los 51.570 millones en 1988. Es decir, un crecimiento exponencial de más del 10.000%. Este desorbitado crecimiento se debe a que "en el mes de diciembre [de 1982], se aprueba por el Parlamento de Andalucía la Ley 4/1982 del Plan Extraordinario de inversiones, destinándose 8.850 millones de ptas., a financiar inversiones públicas de la Junta de Andalucía… Del Plan, le corresponde gestionar a esta Consejería 3.000 M/ptas. (33,9 por 100) con el siguiente desglose: Conservación y explotación de la red viaria 2.702.000 miles de Ptas. Protección del medio ambiente 89.250 miles de Ptas. Acciones sobre el parque existente de viviendas 208.750 miles de Ptas. En 1983 el presupuesto asignado a Obras Públicas y Transportes, se duplica con respecto al año anterior, pasando de 209 a 452 M/Ptas., el aumento obedece a las primeras transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial en materia de Planeamiento Urbanístico, destinándose 247 M/Ptas. a inversiones de esta naturaleza. El año 1984, es especialmente significativo. Se aprueba el Plan Económico de Andalucía 1984-1986 (PEA)… El presupuesto de la Comunidad Autónoma para ese año, recoge tres mecanismos básicos de financiación: la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), el rendimiento de los tributos del Estado cedidos y la participación porcentual en los ingresos del Estado debido a tributos no cedidos. El presupuesto de Obras Públicas y Transportes asciende a 25.697 M/Ptas., frente a los 452 M/Ptas. del año 1983, este importante aumento es debido al incremento de servicios transferidos por la Administración Central en materias asignadas a Obras Públicas y Transportes"[242].

Figura 1.2.7 EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. Capítulos VI-VII (1979-1988)



Imágen nº 16: Evolución presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en relación al presupuesto de la Junta de Andalucía. (Fuente: COPT, *Diez años de gestión: Memoria 1979-1989*, 1990).

238. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:47).
239. Op. cit.
240. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:47-48).
241. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:48).
242. (COPT, 1990: 58-59).

De todo ello se concluye que, financieramente hablando, el momento fue especialmente propicio para redactar un plan como el PEPMFC; pues en 1983 la Consejería tenía la obligación de invertir 247 millones de pesetas en planeamiento urbanístico, no pudiéndose dedicar a otra partida que no fuese ésta, ya que en las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, el fondo de donde provenían, se especificaba que fuesen destinados exclusivamente a cuestiones de Planeamiento Urbanístico.

Esto no quiere decir que el PEPMFC se plantease como respuesta a la necesidad de consumir una determinada partida, pues, de hecho, ya había sido formulado con anterioridad (Orden de 17 de noviembre de 1982), pero sí que no se relanzó hasta contar con ella de forma más o menos segura. Así, cabe una alta probabilidad de que cuando se formulase el Plan ya se estuviese esperando obtener esta transferencia presupuestaria, y que su redacción se paralizase hasta contar con el ingreso, o que se iniciase a espera de la misma[243].

También resulta anecdótico que esta partida procediese del Fondo de Compensación Interterritorial, a pocos años de su constitución[244]. A diferencia de otros planes autonómicos, cofinanciados por las instituciones europeas, éste fue apoyado por el FCI, por lo que puede considerarse que es hijo de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas.

Aún así, el presupuesto del PEPMFC de la provincia de Granada debió ser bastante pírrico, a tenor de lo manifestado en el propio *Documento de Síntesis* del Avance, cuando se dice que "dados los objetivos del trabajo, y las fuerte limitaciones financieras y temporales dentro de los cuales éste se ha desarrollado"[245] el Plan hubo de realizarse bajo una fuerte optimización financiera. O cuando se dice que no se profundizaría en las investigaciones que estuvieran poco desarrolladas, "investigaciones que… demandarían por si solas mayores recursos que los disponibles para el conjunto del trabajo"[246]. Y es que, en caso de que los 247 millones de pesetas se hubieran destinado íntegramente a la redacción de los ocho PEPMFC, la media por provincia hubiera sido de 30 millones de pesetas. Pero es obvio que esta no fue la cantidad finalmente empleada, sino que más bien, y siempre según los datos ofrecidos por los entrevistados, la cifra estuvo en torno a los 4 millones de pesetas por provincia, es decir, 32 millones de pesetas en total. A esta cifra habría que adjuntar los costes añadidos que supondrían la participación de distinto personal propio de la Consejería promotora y de las instituciones adláteres, cantidad que se desconoce si fue cargada al presupuesto del Plan o en su defecto fue sufragado por ellas mismas.

En definitivas cuentas, el PEPMF de la provincia de Granada se financió con aproximadamente 4 millones de pesetas, lo que en la actualidad (2015) supondría unos 72.500 €[247]. Esto representaría que el Plan tuvo que moverse en unos márgenes de rentabilidad bastante ajustados. Máxime si se tiene en cuenta que, como se verá más en adelante, a mitad de su redacción hubo que replantear muchos de los trabajos realizados hasta entonces, debido al necesario giro que hubo que darle para desobstruir su aprobación. Ello se compensaría con algunos emolumentos para la empresa redactora, que se saldarían con el encargo de otros trabajos y la cesión de parte del material trabajado[248].

5.1.3.2.2.- Los medios personales

Como se cita en la Ficha Técnica del Texto Refundido, el PEPMFC de la provincia de Granada fue redactado internamente por la propia administración competente (Dirección General de Urbanismo) con la asistencia de la empresa privada EPYPSA (Estudios, Proyectos y Planificación, S.A.). Esta empresa también redactaría los PEPMFC de las provincias de Almería, Cádiz y Huelva, siendo las restantes encomendadas a otras empresas e instituciones. Por tanto, el PEPMFC implicó a personal técnico y de administración de la Consejería, pero también a profesionales externos a la misma.

Como puede apreciarse, los intervinientes se estructuraron en una Dirección, un Equipo Redactor (general y específico), un cuerpo de Técnicos Colaboradores (técnicos y de edición) y todo un elenco de Participantes; que en el primer y último caso pertenecían a la estructura de la Administración Autonómica y en el caso intermedio se vinculaban a la empresa.

243. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
244. Aunque se recogía en el artículo 158.2 de la Constitución, no se hará efectivo hasta la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
245. (DGU, 1984: 7).
246. (DGU, 1984: 7 y 9).
247. Actualización basada en la aplicación de la variación del IPC ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística para el periodo septiembre de 1984 - septiembre de 2015 (201,5%) y su conversión a euros.
248. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).

4. FICHA TECNICA

El Plan Especial de Protección del Medio Fisico y Catálogo de la Provincia de Granada ha sido redactado por la DIRECCION GENERAL DE URBANISMO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA, para cuyos trabajos contó con la asistencia técnica de Estudios, Proyectos y Planificación, S.A. (E.P.Y.P.S.A.).

Han intervenido en el conjunto de las tareas desarrolladas las siguientes personas:

* Dirección y Coordinación Regional
  GONZALO ACOSTA BONO (Dirección General Urbanismo)

* Equipo Redactor
  ROQUE CAGGIANO QUAGLINO (Economista)
  EMILIANO SANZ CAÑADA (Ingeniero de Caminos)
  RAFAEL SANTO-ROSA CARBALLO (Biólogo)
  JORDI CASTANYER VILA (Jurista)

* Han participado como redactores en distintas fases del mismo
  FRANCISCO RODRIGUEZ MARTINEZ (Geógrafo)
  JOSE MARIA PALA BASTARAS (Ingeniero de Caminos)
  PILAR HURTADO GALLARDO (Geógrafa)

* Técnicos colaboradores

  JOAQUIN MOLERO MESA (Biólogo)
  MIGUEL ANGEL SANCHEZ DEL ARBOL (Geografo)
  ANTONIO FAJARDO DE LA FUENTE (Geógrafo)
  JOSE MARIA ARENAS CABELLO (Geógrafo)
  INMACULADA ANDRADE ORTEGA (Bióloga)
  MANUEL RAMIREZ LEDESMA (Ingeniero Agrónomo)
  FRANCISCO PEREZ RAYA (Biólogo)
  ENCARNACION ARJONA BELTRAN (Geógrafa)
  LUIS ALBERTO SANZ CAÑADA (Biólogo)
  EDUARDO OLLERO ROBLES (Geólogo)

* Han realizado los trabajos de delineación, mecanografía, diseños y maquetación de los distintos documentos del Plan:
  JESUS DELGADO AVILA
  SANTIAGO ABAD PEIRO
  JAVIER BADORREY TRUJILLO
  CARMEN OSUNA RODRIGUEZ
  ANTONIO GARCIA BURGOS
  ANA VELA LOPEZ
  RAFAEL SANTAPAU ZAPATA

* Han contribuido significativamente durante los procesos de formación y tramitación del Plan EMILIO MOLINA LAMOTHE y FLORENCIO ZOIDO NARANJO (Directores Generales de Urbanismo durante el período 1.983-86) y FRANCISCO LOPEZ FUENTES (Delegado Provincial de la Consejeria de Politica Territorial).

* En las diversas etapas del Plan hasta su aprobación definitiva han participado activamente CARLOS LOPEZ CANTOS, JOSE MARIA VERDU VALENCIA, ALFONSO GARCIA BORJA y FRANCISCO SANCHEZ DIAZ desde la Dirección General de Urbanismo, así como FATIMA DIEZ que coordinó las tareas administrativas.

* Finalmente el reconocimiento público a cuantas personas e instituciones han colaborado de alguna forma en la configuración y conformación de este Plan, con especial mención a los queridos compañeros redactores de otras provincias personalizados en JOSE DIAZ QUIDIELLO, MANUEL CLAVERO SALVADOR y JUAN E. MENA CABEZAS.

Imágen nº 17: Equipo redactor del PEPMFC de la provincia de Granada. (Fuente: COPT, *PEPMFC de la provincia de Granada. Texto Refundido*, 1988).

Cabe destacar la función del Director, Gonzalo Acosta Bono, que además de las tareas de dirección propias del Plan era el encargado de coordinarlo con el resto de planes provinciales, de forma que ninguno desentonase respecto al conjunto. Esta función será crucial para que la transición de lo planificado entre provincias fuese lo más armónica posible y no se produjeran fuertes distorsiones que pudieran haber llevado a movimientos especulativos y desequilibradores del territorio. Por su parte, su condición de geógrafo-urbanista será determinante para el enfoque inicial del Plan, fundamentado en la legislación urbanística (y no en otras legislaciones como la incipiente legislación ambiental, patrimonial, etc.) y en la planificación territorial (frente a otras tendencias más proclives a la ordenación del territorio).

La circunstancia de que el Equipo Redactor estuviese integrado por personal de la empresa, pero también por personal adscrito a otras entidades como la Universidad de Granada, etc., equilibró al equipo tanto en su interdisciplinariedad como en su imparcialidad. Será de gran repercusión que en el Equipo Redactor hubiera un jurista, clave en la programación de la seguridad jurídica del Plan como se ha visto. Igualmente, la presencia de un economista ayudó mucho a una adecuada valoración de las potencialidades del Plan, y más concretamente de las propuestas y acciones planteadas en el Programa de Actuación y el Estudio Económico Financiero. Por su parte, el staff más puramente técnico estuvo compuesto mayoritariamente por geógrafos (6 de 17), biólogos (5 de 17) e ingenieros (3 de 17). Sin embargo, no siempre fue así, pues en el equipo del Avance predominaban los biólogos (5 de 16), los ingenieros (3 de 16), los geógrafos (3 de 16) y los economistas (2 de 16). Es decir, del Avance a la Aprobación definitiva se cayeron un economista, un ingeniero y un físico; y se incorporaron a tres geógrafos y un ingeniero agrónomo. Ello da buena muestra de la orientación que el PEPMFC fue tomando en la provincia de Granada: una provincia en la que el conocimiento de los vericuetos de su prolijo medio físico requerían de la participación de muchos y buenos conocedores del mismo, en la que el atomismo y la diversidad parcelaria obligaba a la participación de especialistas en el análisis de usos del suelo, y en la que las dificultades frente a las infraestructuras necesitaba de ingenieros que supieran sobreponerse a los retos que el medio planteaba. Todos ellos fueron contratados por la empresa a través de distintos acuerdos. Acompañando a éstos se presentaba todo un subequipo encargado de la edición (6 personas durante el Avance y 7 durante la Aprobación definitiva), lo que también es significativo de la ardua labor que aparejo la obra, cargada de textos en distintas ediciones, de gráficos variados y cartografía de lo más dispar.

Otros Técnicos Colaboradores del Plan fueron aquellos miembros de la Consejería que en algún momento de su redacción ostentaron algún cargo en ella o habían participado de una forma u otra en su elaboración, haciéndose necesario precisar que a la mayor parte les vinculaba, además del cargo, inquietudes profesionales ligadas a su formación.

Por último, destacar la mención especial que se hace a los redactores de otras provincias, ya que ello supone que además de la articulación llevada a cabo por el Director, a nivel más técnico también existió esta relación, lo que redundaría en la mencionada articulación del PEPMFC a través de las distintas provincias.

En definitiva, según se constata en su Ficha Técnica, en la redacción del PEPMFC de la provincia de Granada participaron hasta 39 personas (23 durante el Avance y 36 en la Aprobación definitiva), un número de profesionales que se considera perfectamente adecuado a la envergadura del Plan y que pone en valía los criterios bajo los que se llevó a cabo. Máxime si se tiene en cuenta que, además de los mencionados técnicos redactores, participó personal de otros muchos organismos; de hecho "estos planes… aunque fueron responsabilidad de la Dirección General de Urbanismo, se redactaron en coordinación con la Agencia de Medio Ambiente y la Dirección General de Ordenación del Territorio"[249], lo que implica que, al menos, también contó con la participación de técnicos de éstos, glosando aún más los participantes y favoreciendo el carácter transversal del Plan.

5.1.3.2.3.- Los medios materiales:

Como se deduce de la capacidad presupuestaria, los medios materiales empleados en la redacción del PEPMFC resultarían: adecuados cuando su consecución resultase factible y poco onerosa, y precarios cuando su acceso era dificultoso o gravoso para la empresa. Sin embargo, a grandes rasgos, se puede decir que no se escatimó en la adquisición de material de trabajo, mientras que la inversión en medios físicos de trabajo fue paupérrima. Es por ello que para un exhaustivo análisis de los mismos es preciso distinguir entre medios físicos de trabajo y material documental.

En cuanto a los medios físicos de trabajo, se constata que por entonces se contaba las exiguas dependencias de la Dirección General de Urbanismo para reuniones esporádicas de coordinación; con las sedes de EPYPSA en Madrid (fundacional) y Sevilla (montada a partir de la consecución del contrato) para el seguimiento de los trabajos; y en Granada en el Departamento de Geografía de la Universidad de Granada, así como

en los domicilios de algunos de los miembros del equipo redactor, para la realización del trabajo. Esta dispersión espacial no favoreció la cooperación entre el conjunto del equipo y obligó a un intenso intercambio de borradores, para lo que se empleó el servicio de valija de ferrocarriles y el desplazamiento continuado entre sedes de los miembros redactores.

Respecto al material documental, en el *Documento de Síntesis* del Avance se sostiene que "la generalizada imposibilidad de profundizar en la investigación de aquellos aspectos sectoriales que a la hora de abordar el trabajo estuvieran insuficientemente analizados"[250] obliga a "maximizar y operativizar ágilmente el aprovechamiento de la información y análisis temático-sectoriales disponibles; incorporando y sistematizando dentro del estudio toda la información relevante ya existente"[251]. Partiendo de esta máxima, el Plan recopilaría toda la información y toda la documentación existente y disponible por la época, sin profundizar más en las respectivas cuestiones, y concentrando todo el esfuerzo en el trabajo recopilatorio, de síntesis y de análisis; trabajo a partir del cual se iría levantando la información propia del Plan. El material documental tratado podría clasificarse en fuentes bibliográficas, fuentes de datos y fuentes cartográficas.

En cuanto a las fuentes de información bibliográfica cabe mencionar que no existe ningún recopilatorio de la misma en ninguno de los documentos del Plan. Simplemente se limita a citar convenientemente, y cuando procede, a los autores de las ideas o las palabras que se van presentando, para lo que se aportan notas de pie de página, de las que tampoco existe relación alguna. Un buen ejemplo de esto es la nota nº2 que se presenta en la página 22 del Texto Refundido, en la que se cita literalmente "[2]Aquí entendidas coinciden con las clásicas definiciones de Unidades Naturales apuntadas por diversos investigadores (Bertrand, Tricart, Killian, etc.)"[252]. Como puede apreciarse, las referencias se limitan a unos breves enunciados aclaratorios y a una escueta cita de los principales autores trabajados. Por tanto, éstas serán unas de las principales deficiencias del Plan: la dificultad de conocer las fuentes trabajadas y la reducida información ofrecida en sus notas aclaratorias; si bien es justo añadir que en los Anexos Informativos de la Aprobación inicial éstas se amplían y detallan. Esto complicará el seguimiento y la evaluación del Plan, así como la reproducción y/o la reutilización de su sistemática y su metodología en futuros estudios.

Por todo ello, para enumerar las principales fuentes documentales tenidas en cuenta en la redacción del PEPMFC, además de estas citas, se confiará en lo manifestado en las distintas entrevistas mantenidas con sus redactores. En éstas se ha llegado a la conclusión de que las principales fuentes barajadas fueron: las dos obras de los autores antes citados[253], la *Guía para la elaboración de estudios del medio físico: contenido y metodología*, y todas las referencias bibliográficas del libro de Francisco Rodríguez Martínez, *Granada: medio físico y desarrollo*[254], el cual se redacta, precisamente, a raíz de los trabajos realizados por éste en el Plan.

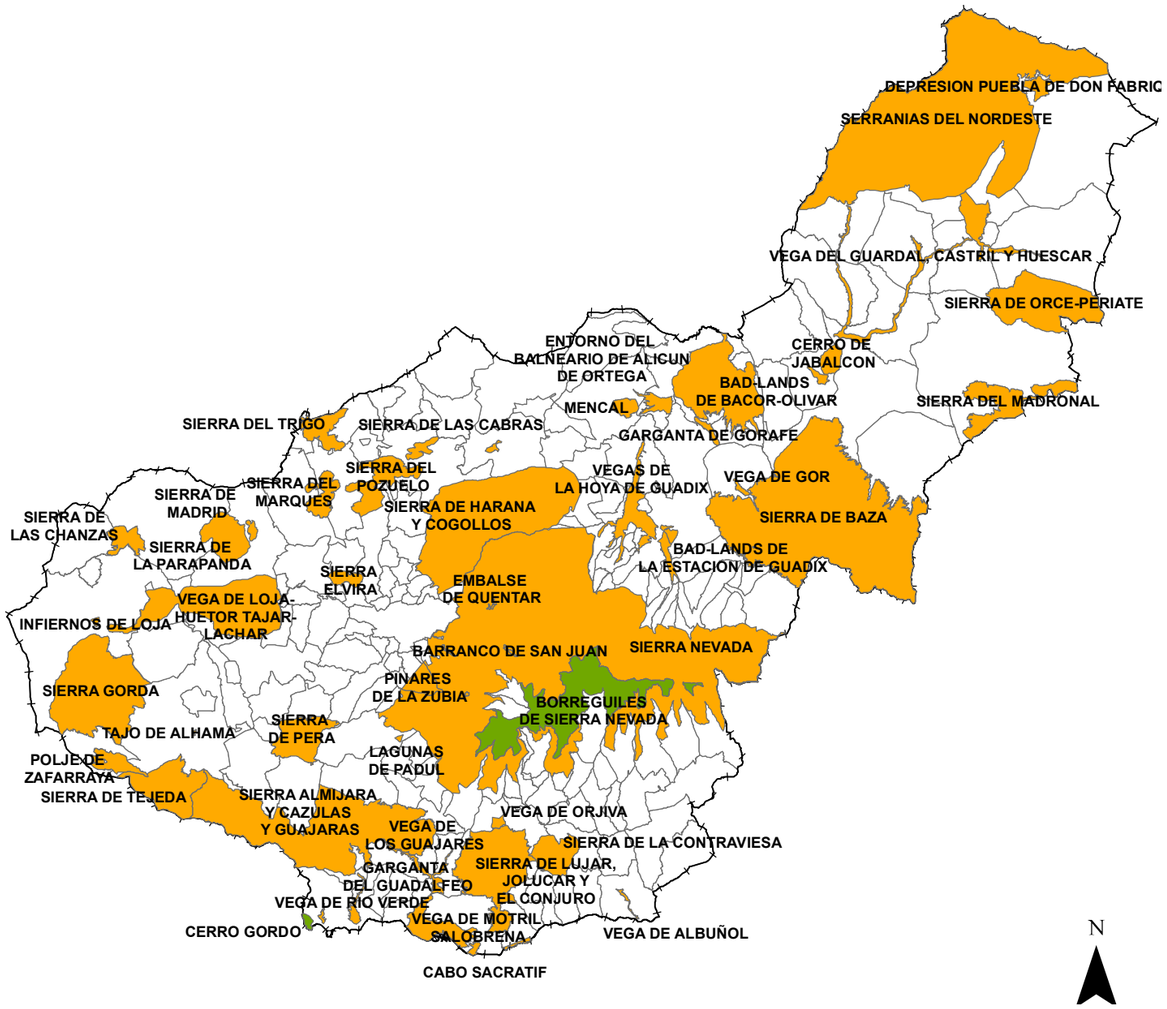
Al margen de esta información, y como es obvio, se consultan todas las normativas de referencia, con especial dedicación a la legislación sobre afecciones y la normativa sectorial de aplicación, toda la cual se contiene en el *Anexo nº2. Normativa Sectorial Aplicable*, que aparece adjunto en el *Documento Síntesis* del Avance, pero que ya no se recoge en el *Texto Refundido* de la Aprobación definitiva. Así "en un plan de estas características, la recogida de información quedaría incompleta si no se consideraran las afecciones que soporta el territorio. El conocimiento de los programas de actuación de otros organismos con competencias territoriales, de las determinaciones de planeamiento urbano vigente en cada municipio, del régimen de propiedad de terrenos, etcétera, nos permite conocer una serie de factores, que no sólo van a condicionar a veces las determinaciones de este Plan, sino que pueden influir directamente sobre el medio tanto con efectos positivos como negativos"[255].

Las principales bases de datos consultadas se ciñeron a las fuentes disponibles, por lo general estatales, toda vez que las autonómicas estaban empezando a constituirse. Entre éstas cabría destacar: el Instituto Nacional de Estadística del año en curso, para los aspectos socioeconómicos; el *Censo de Población y Vivienda* recién elaborado (1981), para las cuestiones demográficas; y las *Memorias* del *Mapa de Cultivos y Aprovechamientos* del Ministerio de Agricultura elaborados un poco antes (la década de los setenta), para el estudio de los usos y aprovechamientos del suelo. Buena parte de este material se adquirió, y finalmente pasó a formar parte del fondo documental del Departamento de Geografía de la Universidad de Granada.

---

249. OCAÑA OCAÑA, C., «La ordenación del territorio en Andalucía», en VV.AA., *La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía*, Granada, Cuadernos Económicos de Granada, 1999-II: pág. 85.
250. (DGU, 1984: 7).
251. Op. cit.
252. (COPT, 1988: 22).
253. BERTRAND, G., *Paysage et géographie physique globale, Squisse méthodologique*, Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, nº39, 1968; TRICART, J. y KILLIAN, J., *La ecogeografía y la ordenación del medio natural*, Barcelona, Anagrama, 1982.
254. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., *Granada: medio físico y desarrollo*, Granada, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1985.
255. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:34).

Finalmente, las fuentes cartográficas tratadas fueron: los Mapas Topográficos del Servicio Geográfico del Ejército y los Mapas de Cultivos y Aprovechamientos del Ministerio de Agricultura. Si bien los delineantes de EPYPSA hicieron sendos levantamientos, a escala 1:200.000, 1:100.000 y 1:50.000, como cartografía de trabajo y de presentación de resultados, pues "cuando por motivos de volumen se ha considerado que una escala menor podía facilitar la lectura de conjunto de una información determinada, la presentación final del plano se ha hecho a escalas inferiores de las utilizadas durante el trabajo, pero manteniendo siempre toda la información aportada por la escala de trabajo. Así, por ejemplo, es frecuente el caso de planos trabajados a escala 1/50.000 y representados 1/100.000 o trabajos a esta segunda escala y representados a 1/200.000. Siempre se ha guardado la proporción como para evitar cualquier pérdida de información"[256]. Mención aparte requieren los Mapas de Usos del Suelo levantados ex profeso por los técnicos redactores del Plan. Éstos compendian buena parte de los trabajos realizados en el levantamiento de la información cartográfica del Plan, y por tanto sirven de ejemplo para exponer las dificultades a las que se enfrentaron. Así, para elaborar cada *Mapa de Usos del Suelo* del PEPMFC de Granada hubo que dibujar sobre el *Mapa Topográfico* del Servicio Geográfico del Ejército los distintos usos que recogían la *Cartografía* y la *Memoria* del *Mapa de Cultivos y Aprovechamientos* del Ministerio de Agricultura, éstos se corregirían y actualizarían con la interpretación de las ortofotografías más recientes disponibles (que en algunos casos se remontaban a la Serie B del Vuelo Americano de 1956-1957), luego se mandaban a los delineantes de EPYPSA en Madrid, y una vez allí se representaban sobre los planos definitivos.



Imágen nº 18: Distribución de los espacios PEPMFC en la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

Por tanto, las características que dominarán los medios materiales utilizados serían: dificultades de sincronización en los trabajos, consecuencia de la dispersión de las sedes; alta dependencia de las fuentes estatales, poco precisas para el contexto provincial y la escala de trabajo utilizada; y práctica ausencia de referencias a las fuentes documentales empleadas, lo que hace más complejo su seguimiento y evaluación. En su descarga habría que precisar que, según las circunstancias del momento, esta era la tónica habitual y el PEPMFC no era una excepción.

256. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:41-42).

5.1.3.3.- PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN:

La Orden de 17 de noviembre de 1982 del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas, fija que sería la Comisión Provincial de Urbanismo de cada provincia la encargada de la tramitación de sus respectivos PEPMFC, y que serían la Ley del Suelo y su Reglamento de Planeamiento las normas que regularían su procedimiento de tramitación.

Según el artículo 147.3 del Reglamento de Planeamiento "el procedimiento para la aprobación de los Planes Especiales se ajustará a las reglas de tramitación previstas para los Planes Parciales". El artículo 138.2 fija que "la tramitación de los Planes Parciales se ajustará a las reglas establecidas en los artículos 127 a 130 y 132 a 134 de este Reglamento". Y según estos artículos el procedimiento debía ser el siguiente:

- **Aprobación inicial**: "Terminada la fase de elaboración del Plan… [el] Organismo que tuviese a su cargo su formulación procederá a su aprobación inicial" (art. 126.1).

- **Publicación de la aprobación inicial**: "2. Aprobado inicialmente el Plan, se someterá a información pública mediante anuncio que se insertará en el Boletín Oficial… de la provincia… se anunciará, además, en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia… 3. El trámite durará, como mínimo, un mes" (art. 128.2 y 128.3).

- **Presentación de alegaciones**: "Durante el mismo periodo [de información pública] se podrán deducir las alegaciones pertinentes" (art. 128.4).

- **Audiencia a las Corporaciones Locales**: "Si el Plan no hubiere sido redactado por el Ayuntamiento o Ayuntamiento correspondientes, tras la fase de información pública, se abrirá otro periodo de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones Locales a cuyo territorio afectare" (art.129).

- **Aprobación provisional**: "El Organismo… que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren" (p.130).

- **Informes sectoriales:** La aprobación provisional se someterá al informe de los organismos que establece el artículo 131.

- **Aprobación definitiva:** "1. La aprobación definitiva es el acto del órgano… competente en cuya virtud el Plan adquiere fuerza ejecutiva, una vez publicada. 2. La autoridad y órgano que debe otorgar la aprobación definitiva examinará el Plan en todos sus aspectos. Si no encontrare completo el contenido o faltare por realizar algún trámite, lo devolverá al Organismo o Entidad de procedencia, a fin de que por el mismo se proceda a cumplimentar los requisitos o trámites omitidos. 3. Cuando el expediente esté formalmente completo, la Administración competente podrá… a) Aprobar pura y simplemente el Plan… b) Suspender la aprobación del Plan [hasta su rectificación]… c) Denegar la aprobación definitiva del Plan" (art. 132).

- **Publicación de la aprobación definitiva**: "El texto íntegro del acuerdo de aprobación definitiva de los Planes será publicado… b) en el Boletín Oficial de la provincia cuando haya sido adoptado por la Comisión Provincial de Urbanismo" (art. 134).

Imágen nº 19: Prominencia del CS-12 Sierra del Nordeste. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

Según el Texto Íntegro del PEPMFC de la provincia de Granada "La secuencia completa desde el momento en que se decidió su redacción hasta su Aprobación Definitiva ha sido la siguiente:

1. **Orden del Consejero de Política Territorial de 17 de noviembre de 1982**, por la que se acuerda la redacción de los PEPMFC para cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma.

2. **Avance de PEPMFC**. Elaboración del Avance en el que formulaban los criterios, objetivos y soluciones generales del Plan Especial.

3. **Exposición pública del Avance**. Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 13 de julio de 1984. Publicación en el BOP nº 179 de 7 de agosto de 1984 y en el diario 'Ideal' de 25 de julio de 1984.

4. **Resultados de la participación pública del Avance**. Durante el periodo de exposición pública del Avance se establecieron diversas reuniones de trabajo con instituciones y asociaciones representativas. Formalmente se presentaron dos escritos de sugerencias de Organismos y Entidades.

5. **Aprobación inicial**. Resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de 10 de julio de 1985. De acuerdo con los criterios y directrices de la fase de Avance la Comisión Provincial de Urbanismo, en sus sesiones de 7 de noviembre de 1984 y 4 de febrero de 1985, acordó la Aprobación Inicial del Plan Especial y Catálogo. Dicha Resolución fue publicada en el BOJA nº 19 de 26 de febrero de 1985, BOP nº 22 de 28 de enero de 1985 y en el diario 'Ideal' de 2 de febrero de 1985…

6. **Participación pública**. Asimismo… con la publicación de la Resolución de Aprobación inicial se abrió el periodo de Información Pública por el plazo de 1 mes para particulares, entidades y organismo en general. Durante el mismo el expediente completo quedó a disposición de cualquier interesado a fin de examinarlo y en su caso presentar las alegaciones oportunas. Siendo el deber de la Administración motivar la participación pública impulsándolas activamente… se desarrolló un programa de actividades para facilitar tanto el acceso a la información y comprensión del Plan, como a propiciar que instituciones, asociaciones y ciudadanos se pronunciaran sobre sus propuestas.

7. **Participación institucional**… transcurrido el periodo de información pública se abrió otro de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones Locales. Asimismo se procedió a remitir la documentación a cuantos organismos públicos pudiera afectar o interesar, a fin de que produjeran el informe correspondiente.

8. **Alegaciones e informes**. Concluidas las fases de participación pública, y con independencia de cuantas sugerencias o valoraciones críticas fueran planteadas en el proceso de participación, se produjeron un total de 51 alegaciones presentadas en tiempo y forma, de las cuales 31 correspondían a particulares, 5 a Organismos y Entidades colectivas y 15 a Ayuntamientos…

9. **Aprobación provisional**. Definidos los criterios últimos e introducidas las modificaciones derivadas del proceso de participación pública, debidamente justificados, la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión de 10 de julio de 1986 acordó la Aprobación provisional del Plan Especial y Catálogo. En la Resolución, se contenían algunas consideraciones cara a su tramitación posterior y Texto Refundido. Concluida la tramitación encomendada a la Comisión Provincial de Urbanismo, se remitió la documentación técnica y expediente administrativo al Consejero de Política Territorial para su Aprobación definitiva.

10. **Comisión de Urbanismo de Andalucía**. Previamente a la Resolución final del Consejero de Política Territorial, y a petición suya, la Sección de Planeamiento Urbanístico de la Comisión de Urbanismo de Andalucía, acordó informar favorablemente el expediente con observaciones de detalles, para que sean consideradas en el Texto Refundido.

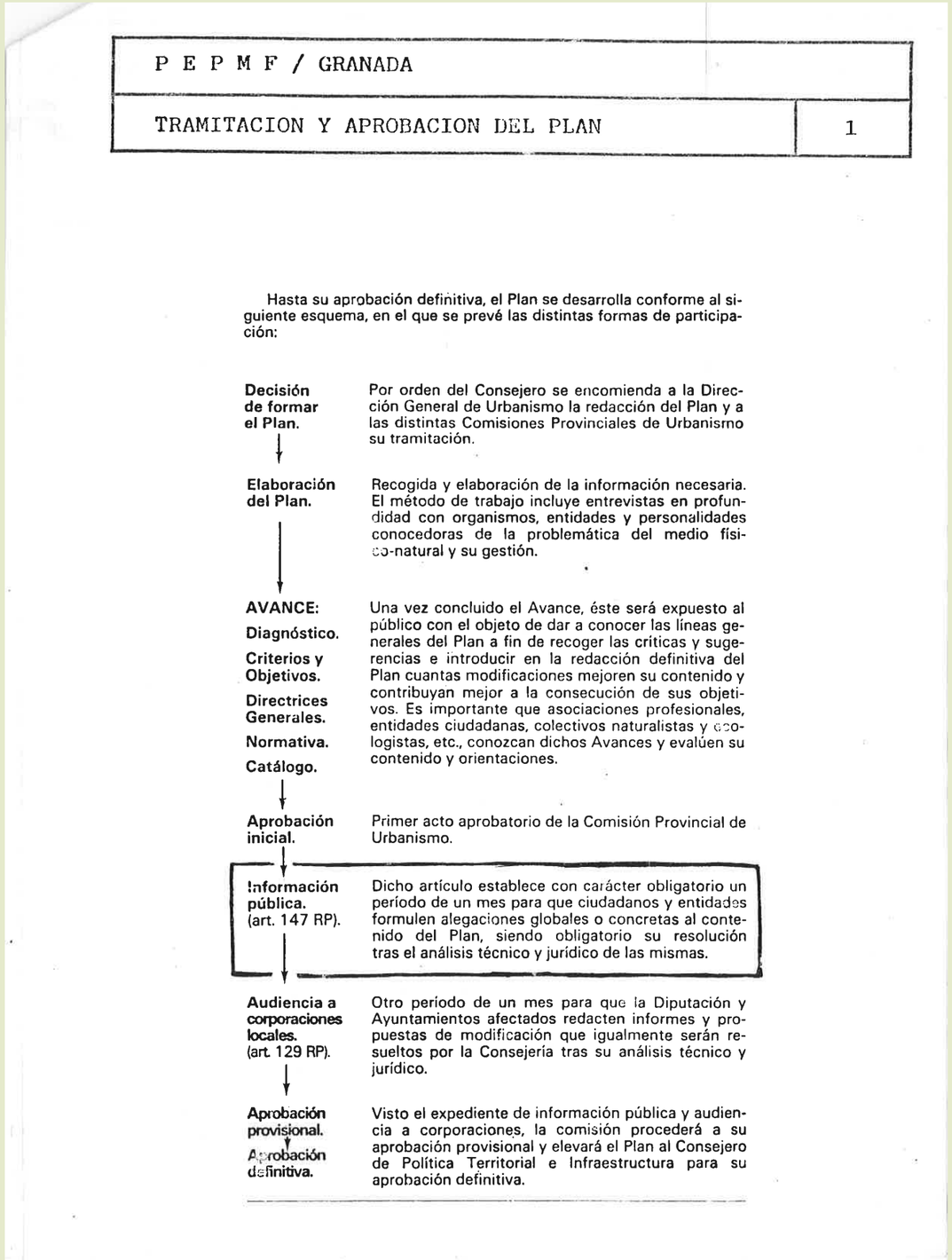
11. **Aprobación definitiva**. Resolución de 6 de marzo de 1987. Examinado el expediente y oída la Comisión de Urbanismo de Andalucía, el Consejero de Política Territorial resolvió aprobar definitivamente el Plan Especial y Catálogo publicándose el contenido de dicha Resolución en el BOJA nº25 de 25 de marzo de 1987. De acuerdo con lo establecido en la legislación urbanística, se procedió a notificar personalmente a los interesados (alegantes y Corporaciones Locales)…

12. **Texto Refundido**. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto de la Resolución de Aprobación definitiva, se procede a la presentación del Texto Refundido a fin de incorporar las modificaciones y correcciones indicadas en la misma Resolución"[257].

257. (COPT, 1988:12-14).
258. (COPT, 1988: Presentación).
259. "Con la publicación del Texto Refundido del PEPMFC de ámbito provincial se concluye un proceso de trabajo que se inició hace cuatro años" (COPT, 1988: Presentación).

Como puede apreciarse, existen algunas diferencias entre la tramitación normada y la finalmente seguida. La diferencia más notable es la incorporación de un Avance previo a la Aprobación inicial, lo que se justifica en que al ser un plan de gran enjundia, se consideró muy oportuno avanzarlo en sus postulados básicos, máxime en un momento en el que existía cierta incertidumbre en cuanto a la viabilidad de planes de similares características. Pero, quizás, la diferencia de mayor relevancia sería falta de publicación íntegra de la aprobación definitiva, con especial repercusión de la normativa del Plan, lo que en la práctica supondría que ésta carecería de vigencia hasta muchos años después (2007), cuando se procedió a su publicación expresa. Pero esta cuestión, y sus consecuencias, serán detenidamente abordadas más en adelante, cuando se analicen los problemas a los que dio lugar esta improcedencia.

También habría de precisarse la duración del trámite, singularmente dilatada (veinte meses para el Avance, siete meses para la Inicial, diecisiete meses para la Provisional, ocho meses para la Definitiva y un año para la publicación del Texto Refundido). Desde el propio Plan se aduce a "el alcance regional de este programa, la metodología adoptada y el especial énfasis puesto en los procesos de participación social e institucional justifica el tiempo empleado"[258]. Pero, igualmente podría justificarse en las cautelas adoptadas a fin de lograr el consentimiento de todas las administraciones implicadas, la aceptación de buena parte de los afectados y la inexperiencia que se tenía en la aprobación de planes de similar entidad y complejidad. Con todo, el paso del tiempo demostraría que el PEPMFC no fue una excepción en la lenta y tediosa tramitación de los planes urbanísticos, como demuestra el hecho de que hoy la aprobación de un Plan General conlleve una periodicidad similar, e incluso mayor de los cinco años que duró la del PEPMFC (cuatro años según el mismo[259]).



P E P M F / GRANADA

TRAMITACION Y APROBACION DEL PLAN — 1

Hasta su aprobación definitiva, el Plan se desarrolla conforme al siguiente esquema, en el que se prevé las distintas formas de participación:

Decisión de formar el Plan.
↓
Por orden del Consejero se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción del Plan y a las distintas Comisiones Provinciales de Urbanismo su tramitación.

Elaboración del Plan.
↓
Recogida y elaboración de la información necesaria. El método de trabajo incluye entrevistas en profundidad con organismos, entidades y personalidades conocedoras de la problemática del medio físico-natural y su gestión.

AVANCE:
Diagnóstico.
Criterios y Objetivos.
Directrices Generales.
Normativa.
Catálogo.
Una vez concluido el Avance, éste será expuesto al público con el objeto de dar a conocer las líneas generales del Plan a fin de recoger las críticas y sugerencias e introducir en la redacción definitiva del Plan cuantas modificaciones mejoren su contenido y contribuyan mejor a la consecución de sus objetivos. Es importante que asociaciones profesionales, entidades ciudadanas, colectivos naturalistas y ecologistas, etc., conozcan dichos Avances y evalúen su contenido y orientaciones.
↓

Aprobación inicial.
↓
Primer acto aprobatorio de la Comisión Provincial de Urbanismo.

Información pública. (art. 147 RP).
↓
Dicho artículo establece con carácter obligatorio un período de un mes para que ciudadanos y entidades formulen alegaciones globales o concretas al contenido del Plan, siendo obligatorio su resolución tras el análisis técnico y jurídico de las mismas.

Audiencia a corporaciones locales. (art. 129 RP).
↓
Otro período de un mes para que la Diputación y Ayuntamientos afectados redacten informes y propuestas de modificación que igualmente serán resueltos por la Consejería tras su análisis técnico y jurídico.

Aprobación provisional.
↓
Aprobación definitiva.
Visto el expediente de información pública y audiencia a corporaciones, la comisión procederá a su aprobación provisional y elevará el Plan al Consejero de Política Territorial e Infraestructura para su aprobación definitiva.

Imágen nº 20: Esquema de la tramitación seguidsa por el PEPMFC de la provincia de Granada. (Fuente: Archivo Delegación Territorial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Granada, 1985).

5.2.- DISEÑO DEL PLAN

En este apartado se atenderá al proceso de elaboración del Plan. Ya se conocen los actores que participaron en su redacción y los medios de los que dispusieron, ahora será el momento de concretar cómo trabajaron y qué producto dejaron. Para ello se hablará de la metodología seguida, el reparto de funciones, los trabajos de toma de datos practicados, los análisis realizados, las propuestas planteadas y los documentos que resultaron, es decir, cómo se diseñó el Plan.

5.2.1.- ELECCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO SUSTANTIVO DEL PLAN

En el Reglamento de Planeamiento vigente por la época, Título I: Del planeamiento urbanístico del territorio, Capítulo IX: De los Planes Especiales, Sección 2ª: De las determinaciones y documentos, artículo 77, se precisa el contenido que debería tener un plan como el PEPMF. Según éste "los Planes Especiales deberán contener las determinaciones propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas… [que] se concretarán en los documentos siguientes:

a) Memoria descriptiva y justificativa de la conveniencia y oportunidad del Plan Especial de que se trate.
b) Estudios complementarios.
c) Planos de información y de ordenación a escala adecuada…
e) Normas de protección cuando se trate de Planes Especiales de esta naturaleza…
g) Estudio económico-financiero"[260].

Mientras que el mismo Reglamento de Planeamiento, en el mismo Título, Capítulo IV: De los Planes Generales Municipales de Ordenación, Sección 7ª: De la documentación del plan General, artículo 37, establece cual debería ser el contenido de un Plan especial. Según éste "Las determinaciones del Plan General se desarrollarán en los siguientes documentos:

a) Memoria y estudios complementarios.
b) Planos de información y de ordenación urbanística del territorio.
c) Normas urbanísticas.
d) Programa de actuación.
e) Estudio económico y financiero"[261].

Los artículos que siguen a éste (38, 39, 40, 41 y 42) desglosarán el contenido de cada uno de los documentos anteriores.

Así, el artículo 38 fija que la Memoria "se referirá a los siguientes extremos:

1. Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formulación.
2. Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar…:

a) Planeamiento vigente con anterioridad.
b) Resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.
c) Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras.
d) Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.
e) Usos a que el terreno esté destinado, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.
f) La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana.
g) Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos…
h) Análisis de la posible incidencia de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y de la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional…
i) Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.
j) Obras programadas y política de inversiones públicas…
3. Objetivos y criterios de la ordenación del territorio.
4. Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas.
5. Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta…"[262].

El artículo 39 establece en cuanto a los Planos que:

"1. Los planos de información… se redactarán a escala adecuada y reflejarán la situación del territorio a que se refieran en orden a sus características naturales y usos del suelo, con especial mención de los aprovechamientos agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, extractivos y otros…
2. Los planos de ordenación… serán los siguientes:
A) Para todo el territorio comprendido en su ámbito y a escala conveniente…
E) Para suelo no urbanizable: Plano de situación a escala conveniente, con expresión, en su caso, de las áreas de especial protección"[263].

El artículo 40 concreta que las Normas deben contener, para el suelo no urbanizable, las determinaciones del artículo 36 de este Reglamento para este tipo de suelos, distinguiéndose entre ellas:

"a) Delimitación de las áreas que deban ser objeto de especial protección… señalando las medidas a adoptar a efectos de la conservación, mejora y protección:

- Del suelo, flora, fauna, paisaje, cursos y masas de agua y demás elementos naturales…
- Del medio ambiente natural o de aquellos de sus elementos que hayan sufrido algún tipo de degradación…
- De los que deban ser destinados a determinados cultivos o explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales"[264].

El artículo 41 dice que "el Programa de actuación del Plan General establecerá:

1. Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito...
4. Los plazos a que han de ajustarse las actuaciones previstas..."[265].

Y finalmente, el artículo 42 concreta que "el estudio económico y financiero del Plan General contendrá:

3. La determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan General… con suficiente especificación de las obras y servicios que se atribuyen al sector público y privado e indicación en el primer caso, de los Organismos o Entidades públicas que asumen el importe de la inversión"[266].

La gran diferencia entre la estructura de un Plan Especial y la de un Plan General es, además del grado de desglose de los respectivos documentos requeridos, la inclusión de un Programa de Actuación, algo de lo que el PEPMFC no podía prescindir.

Gráfico nº 15: **Estructura de Plan Especial y Plan General según el Reglamento de Planeamiento y estructura del PEPMF tras el Avance y tras la Aprobación definitiva** (Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de Planeamiento de 1978, el *Documento Síntesis* y el *Texto Refundido* del PEPMF de Granada, 2015).

Estructura Plan Especial según el Reglamento de Planeamiento	Estructura Plan General según el Reglamento de Planeamiento	Estructura del PEPMFC en el Documento Síntesis	Estructura del PEPMFC en el Texto Refundido
1. Memoria descriptiva y justificativa	1. Memoria y estudios complementarios	1. Memoria Informativa	1. Memoria Informativa
2. Estudios complementarios	2. Planos de información y de ordenación	2. Memoria Justificativa	2. Memoria Justificativa
3. Planos de información y de ordenación	3. Normas	3. Memoria Ordenación	3. Normativa
4. Normas de protección	4. Programa de actuación	4. Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos	4. Plano de Ordenación
5. Estudio económico-financiero	5. Estudio económico y financiero		5. Catálogo de Espacios Protegidos
			6. Estudio económico-financiero
			7. Programa de Actuación

260. Artículo 77 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
261. Artículo 37 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
262. Artículo 38 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
263. Artículo 39 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
264. Artículo 36 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
265. Artículo 41 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
266. Artículo 42 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Por su parte, el *Documento Síntesis* presentado en el Avance del PEPMFC se dividía en: Memoria Informativa, Memoria Justificativa, Memoria de Ordenación y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos; mientras que el *Texto Refundido* presentado tras la Aprobación definitiva del PEPMFC se dividía en: Memoria Informativa, Memoria Justificativa, Normativa, Plano de Ordenación, Catálogo de Espacios Protegidos, Estudio Económico-Financiero y Programa de Actuación. Es decir, el documento finalmente editado incluía respecto al primero: un apartado dedicado íntegramente a la Normativa (antes integrada en la Memoria de Ordenación), los Planos de Ordenación (antes igualmente contenidos en la Memoria de Ordenación), el Estudio Económico-Financiero y el Programa de Acción, además de un apéndice dedicado a los Resultados de la Participación Pública.

Gráfico nº 16: **Estructura del PEPMFC comparada con la de los Planes Especiales y los Planes Generales del Reglamento de Planeamiento** (Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de Planeamiento de 1978, el *Documento Síntesis* y el *Texto Refundido* del PEPMF de Granada, 2015).

Estructura Plan Especial según el Reglamento de Planeamiento	Estructura del PEPMFC en el Documento Síntesis	Estructura Plan General según el Reglamento de Planeamiento	Estructura del PEPMFC en el Texto Refundido
Estudios complementarios	Memoria Informativa	Memoria y estudios complementarios	Memoria Informativa
Memoria descriptiva y justificativa	Memoria Justificativa		Memoria Justificativa
Normas de protección	Memoria Ordenación	Normas	Normativa
Planos de información y de ordenación		Planos de información y de ordenación	Plano de Ordenación
	Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos		Catálogo de Espacios Protegidos
Estudio económico-financiero		Estudio económico y financiero	Estudio económico-financiero
		Programa de actuación	Programa de Actuación

De esta variación es fácil inferir que el Plan se inició con la estructura de un Plan Especial, pero se acabó con la estructura de un Plan General. Entre medias hubo una evolución que bien pudo haber sido improvisada, bien pudo responder a una estrategia inteligentemente premeditada.

La improvisación quizás pudo venir por parte de las condiciones técnicas del documento. Su envergadura y profundidad hacían que la división documental de un Plan Especial fuese demasiado escueta para las necesidades del PEPMFC, debiéndose añadir subapartados que había que determinar, desarrollar y consensuar; mientras que en caso de optar por la división documental de un Plan General, el guion ya estaba perfectamente prefijado y no había más que seguirlo en su redacción. Ello ahorraba tiempo, esfuerzos y confería seguridad técnica y jurídica a la estructura del Plan.

Por su parte, la estrategia premeditada podría venir de una doble intencionalidad: la primera, del hecho de jugar a dos bandas, de manifestarse declaradamente ambiguos entre la flexibilidad de un Plan Especial y la rigidez de un Plan General; y la segunda, de revelar la verdadera vocación y cometido del Plan, que nace con las limitadas aspiraciones de un Plan Especial pero que concluye con la alta capacidad ordenadora de un Plan General (la más alta por entonces, tras los Planes Nacionales y los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de los cuales ninguno se había sido aprobado hasta la fecha).

De esta manera, aunque pudiera parecer que se trata de una cuestión meramente formal, lo cierto es que en la evolución de la estructura del Plan se intuyen algunos de los avatares por los que éste pasó, así como los altos propósitos que desde un primer momento se habían depositado en él, algo que obligaría a orquestar a la perfección el diseño de su estructura.

5.2.2.- METODOLOGÍA DE TRABAJO

Tras decidir que sería un Plan Especial, aunque con competencias de Plan General, el que ordenaría el medio físico andaluz, la empresa EPYPSA inició la redacción del PEPMF de la provincia de Granada basándose en el *Programa de Trabajo* que finalmente le aprobó la Dirección General de Urbanismo.

Este *Plan de Trabajo*, presentado por Emilio Molina Lamothe (Director General de Urbanismo) e introducido por Gonzalo Acosta Bono (Coordinador del Programa), se dividía en tres partes: la primera se dedicaba al marco conceptual en el que se movía el medio físico y la política territorial; la segunda, a las posibilidades de actuación y planificación del medio físico, con especial dedicación al marco legal, a la práctica precedente y a los principios metodológicos convencionales de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico; mientras que la tercera parte ya entraba de pleno en la propuesta, planteando los objetivos y planteamiento general, los principios metodológicos a aplicar, los planteamientos operativos y el contenido sustantivo y documental final del Plan. Por tanto, es en este último apartado en el que se puede obtener lo que fue el primer diseño del PEPMFC de la provincia de Granada y la metodología que éste habría de seguir.

Es preciso advertir que, desde un primer momento, la Consejería intentó concertar con los equipos redactores una metodología estándar que procurase la homogeneización de todos los planes provinciales (pues no hay que olvidar que uno de los propósitos del PEPMFC era cubrir todo el territorio andaluz bajo unos preceptos compatibles entre sí). Con posterioridad esta metodología sería ligeramente rectificadas para adaptarla a cada provincia. Así, "se siguió un esquema que, en principio sería común para las ocho provincias andaluzas, pero que más adelante cada equipo fue modificando según fuera el enfoque específico dado a cada provincia de acuerdo con sus peculiaridades"[267].

Esta metodología, además de ser flexible con las peculiaridades provinciales, habría de ser extremadamente versátil de cara, sobre todo, a su funcionalidad. No interesaba un método idílico sino efectivo, gestionable[268], y para ello debía tenerse muy claros sus principios inspiradores. Para el caso la provincia de Málaga (y por tanto extensible para el de la provincia de Granada), "la elección de la metodología empleada se basó en las siguientes premisas:

a) El análisis de las características físicas del territorio debe estar estrechamente relacionado con el uso social que ese territorio soporta.
b) El análisis y tratamiento de la problemática ambiental debe poseer la suficiente flexibilidad, como para adaptarse en cada momento a los aspectos más significativos de cada problema concreto, olvidando intentar abarcar desde el principio en su totalidad el complejo sistema de interrelaciones entre el hombre y su medio. Especialmente cuando el territorio a estudiar no permite la utilización de escalas de detalle.
c) …es necesario aceptar el principio de homogeneidad relativa dentro del análisis territorial. Ello permitirá obtener esquemas simplificados de la realidad, capaces de facilitar la aproximación a la problemática del territorio desde distintos niveles espaciales.
d) La valoración social del medio, sobre la que en definitiva deben de apoyarse muchas propuestas, tiene más de cualitativa que de cuantitativa y, por lo tanto, el trabajo de campo es muchas veces insustituible si se quiere que dicha propuesta sea útil"[269].

Esto suponía que no interesaba tanto un Plan con amplios contenidos en materia físico-ambiental, como que fuese revelador de la relación entre el medio ambiente y el hombre, y más concretamente de la relación sostenible entrambos[270]. Obviándose así otros cometidos que no harían sino difuminar y distorsionar el cometido del Plan.

Parte de esta metodología se inspiraría en la *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología,* documento de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que por entonces ya contaba con una edición inicial (1981) y una edición revisada (1984). No obstante, esta guía adolecía de un doble impedimento: su sesgo era más ambientalista que planificador, pues se dedica a los estudios del medio físico más ortodoxos, tales como los de impacto ambiental, de riesgos naturales, etc.; y su estructura era demasiado sectorial, perdiendo con ello el carácter integral que debía recibir el medio físico[271]. Es por ello por lo que fue empleada profusamente en la fase descriptiva (sobre todo en la configuración de las Unidades Ambientales), algo menos en la de diagnóstico y muy poco en la de propuesta. Con todo, hay que reconocer que se trata de un documento clave para interpretar el sentido que toma el Plan, así como para entender como éste se incardinaba con los fundamentos epistemológicos de la época.

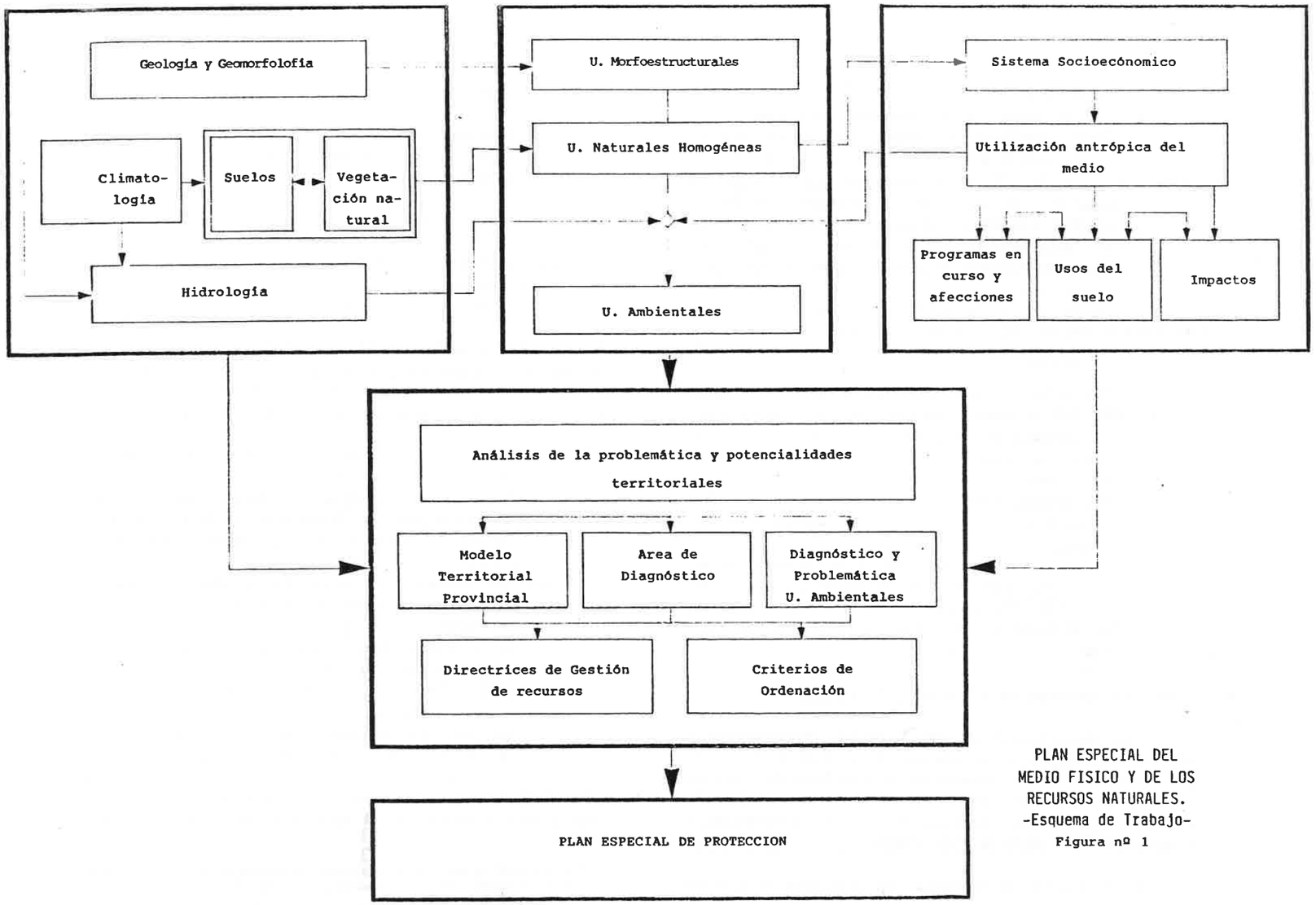
---

267. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:31).
268. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).
269. Op. cit.
270. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).
271. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).

De lo explicitado en el Documento de Trabajo aportado por EPYPSA, de lo contenido de la Guía antes mencionada y de las aportaciones metodológicas añadidas motu propio por los propios redactores, se concluyó el siguiente esquema de trabajo:

Según este esquema de trabajo puede distinguirse "la existencia de tres fases diferenciadas:

1. Una primera fase orientada a la delimitación de las unidades territoriales apropiadas para el análisis de la problemática socio-territorial dese la perspectiva de las características del medio.
2. Una segunda fase dedicada al análisis de dicha problemática en cada una de las unidades identificadas y
3. Una tercera fase dedicada a la elaboración de las Directrices de Gestión de Recursos y, como elementos destacados dentro de las mismas, a la elaboración del Plan Especial de Protección"[272].



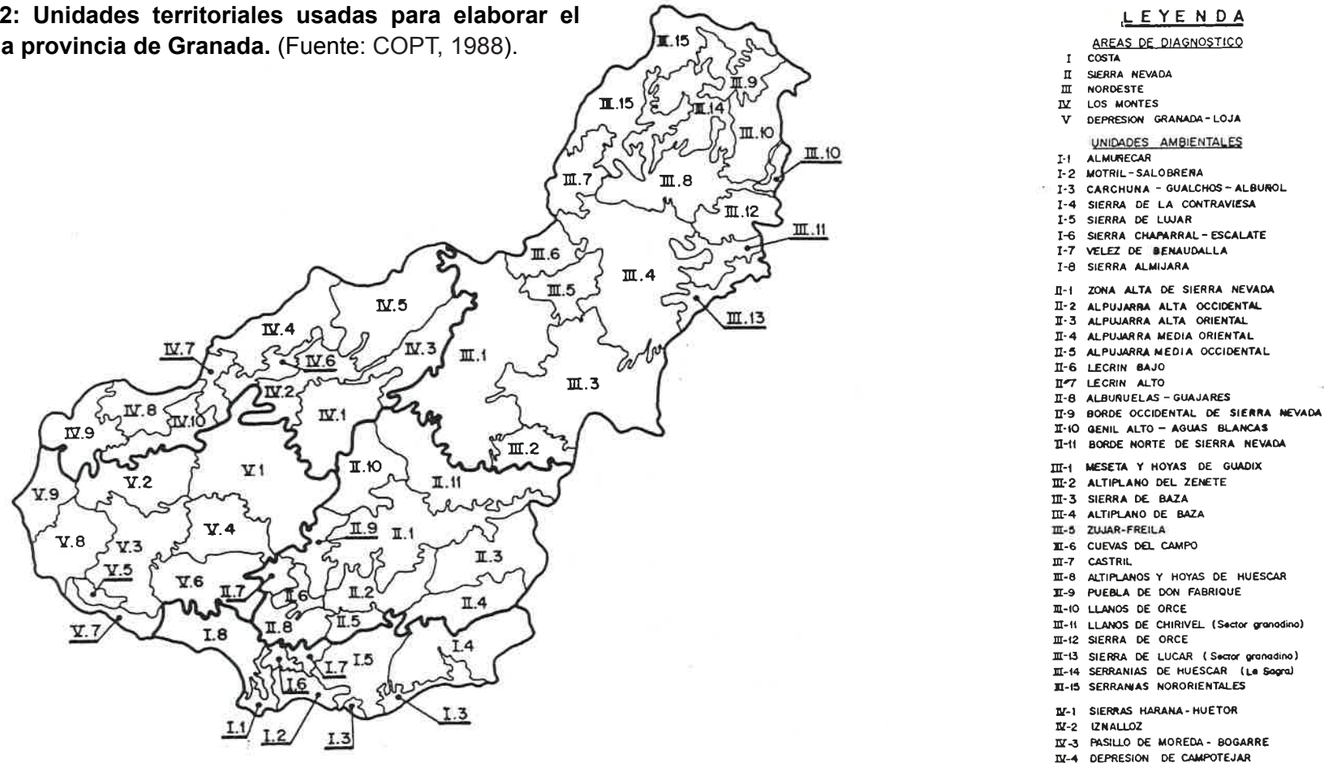
Imágen nº 21: Esquema de trabajo seguido en la redacción del PEPMFC de la provincia de Granada. (Fuente: COPT, *PEPMFC de la provincia de Granada. Texto Refundido*, 1988).

5.2.2.1.- DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES

La delimitación de las unidades territoriales se realizaría combinando "Unidades Físicas" (básicamente unidades morfoestructurales) y "Unidades Naturales Homogéneas" (compendio de aspectos climatológicos, edafológicos y de vegetación natural, tal y como lo entendían algunos de los investigadores punteros por la época como Bertrand, Tricart, Killian, etc.[273] o "ecosistemas de la provincia, considerados a una escala de tipo medio"[274]), para concluir en unas "Unidades Ambientales" (conceptuadas por González Bernáldez, para quien "el potencial de utilización de un territorio viene determinado por los factores físicos y naturales que en él concurren, constituidos en sistemas"[275]). Esto daría lugar a 43 Unidades Ambientales, que se agruparían en 5 Áreas de Diagnóstico[276].

El resultado, siendo asépticamente científico, obviaba otros muchos aspectos que podrían haber sido igualmente tenidos en cuenta. Estos podrían agruparse en: otros factores físicos y factores antrópicos. Por ejemplo, uno de estos 'otros factores físicos' a ponderar debería haber sido el de la organización espacial a partir de la distribución hídrica; en un entorno tan eminentemente seco y a la vez agrario como el de la provincia de Granada, la disponibilidad del agua debería resultar determinante al construir tanto sus Unidades Físicas (cuencas, subcuencas, acuíferos, etc.) como sus Unidades Naturales Homogéneas (zonas ombrófilas/xericas, zonas irrigadas, etc.). Asimismo, la práctica ausencia de 'factores antrópicos', como la tradicional organización basada en las relaciones socio-económicas y político-administrativas de las comarcas y municipios provinciales, el peculiar sistema de asentamientos, las complejas condiciones de accesibilidad y movilidad, etc., etc., también ayudaría a que la división del ámbito no fuese todo lo precisa que debiera, o que no recogiera toda la casuística que pudiera darse, incluso para un Plan en el que el medio físico era lo prioritario. Es por ello que se dan algunas incongruencias como que la U.A. II-8 Albuñuelas-Güajares se insertase en la A.D. Zona Alta de Sierra Nevada, que la comarca comúnmente conocida como La Vega comparta área de diagnóstico con la comarca del Temple, que la U.A. I-8 Sierra Almijara pertenezca a un área de diagnóstico diferente a la U.A. V-7 Sierra de Tejeda-Alhama, o que prácticamente la mitad norte de la Provincia se recoja en una única área de diagnóstico, por citar sólo algunos ejemplos destacados. Por tanto, podría decirse que la alta consideración "morfoestructural"[277] de las Unidades Físicas y la elevada inspiración de las Unidades Naturales Homogéneas en la "geoecología o geografía del paisaje integrado"[278], determinó a la obtención de unas Unidades Ambientales que, aunque eran adecuadas para el análisis territorial, presentaban algunas imprecisiones en su delimitación e impedían comprender toda la problemática ambiental.

Imágen nº 22: Unidades territoriales usadas para elaborar el PEPMFC de la provincia de Granada. (Fuente: COPT, 1988).



272. (CPOT, 1988: 20).
273. BERTRAND, G., *Paysage et géographie physique globale, Squisse méthodologique*, Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, nº39, 1968; TRICART, J. y KILLIAN, J., *La ecogeografía y la ordenación del medio natural*, Barcelona, Anagrama, 1982.
274. Anexo Informativo 4/2 de la Aprobación inicial del PEPMFC de Granada, pág. 215.
275. (CPOT, 1988: 24).
276. De todo este arduo trabajo se dejó constancia en el Anexo Informativo 4, Volumen 2, adjuntado en el cajón de la Aprobación inicial, el cual se llevaría 53 páginas en esta importante descripción, una de las más precisas de la Provincia hasta la fecha.
277. Anexo Informativo 4/2 de la Aprobación inicial del PEPMFC de Granada, pág. 214.
278. Anexo Informativo 4/2 de la Aprobación inicial del PEPMFC de Granada, pág. 215.

5.2.2.2.- SÍNTESIS DESCRIPTIVA, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO A NIVEL DE UNIDADES TERRITORIALES

Una vez delimitadas las unidades territoriales se procedió: a la descripción de las características naturales y de aprovechamientos de cada una de las unidades; al análisis valorativo de los problemas, tanto presentes como futuribles, que se derivaban de la interrelación entre los factores naturales y los de aprovechamiento de los recursos; y al lanzamiento de unas propuestas iniciales y unas recomendaciones concretas de actuación, que habrían de servir para resolver esos problemas.

Para ello se elaboraría una ficha, pero no para cada unidad territorial sino para cada área de diagnóstico, bajo el pretexto de "elevar la perspectiva del análisis hasta un nivel que permita abarcar los complejos socioterritoriales"[279]. Ello favorecería reducir de 43 a 5 las fichas que habría que elaborar, lo que redundaría en un mayor grado de estudio de cada una ellas, aunque favorecería la mezcla de dinámicas no siempre coincidentes para todas las unidades territoriales que componían cada área de diagnóstico. Dentro de cada una de estas fichas se describían, más someramente, cada unidad territorial, aportándose un interesante dossier fotográfico y una tabla estadística básica con los principales usos del suelo, además de apuntar algunas de las principales potencialidades que la unidad ofrecía para su área de diagnóstico y el resto de la Provincia. Estas fichas contendrían:

- Identificación.
- Características descriptivas del medio.
- Usos y aprovechamientos del territorio.
- Síntesis interpretativa de las condiciones del medio.
- Identificación de impactos y problemática actual.
- Planeamiento territorial y programas sectoriales.
- Diagnóstico global.
- Directrices y acciones a potenciar.
- Anexos.

5.2.2.3.- CONFECCIÓN DE LAS DIRECTRICES DE GESTIÓN DE RECURSOS, CONCRECIÓN DE LOS CRITERIOS DE ORDENACIÓN Y ELABORACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN

Cruzando la 'Síntesis interpretativa de las condiciones del medio', la 'Identificación de impactos y problemática actual', el 'Planeamiento territorial y programas sectoriales' y el 'Diagnóstico global' de las fichas dedicadas a cada área de diagnóstico, se obtendrá la parte más prospectiva del Plan, adelantada en las 'Directrices y acciones a potenciar' de cada una de estas fichas y, sobre todo, establecidas en las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico.

Como se manifiesta en estas Directrices "el diagnóstico socio-territorial y el análisis de la problemática y potencialidad de los recursos naturales nos lleva a concluir que la estrecha interrelación entre los aprovechamientos del medio natural y las posibilidades de desarrollo en la provincia de Granada es la premisa que ha de orientar la mayor parte de la política territorial. En consecuencia, la preservación y acrecentamiento de la calidad y productividad del medio físico y de sus recursos constituye, sin lugar a dudas, el principal objetivo de la política territorial. Pero ésta ha de desarrollarse a través de una serie de políticas más concretas y específicas que contribuyan a la consecución del objetivo principal"[280]. Estas políticas se dividieron en:

- Política de Protección de espacios naturales.
- Política de Protección y Recuperación de los recursos naturales.
- Política de saneamiento ambiental.
- Política de ordenación del desarrollo socio-económico.
- Política de Infraestructuras.
- Política urbanística.

Dentro de esta última política, la urbanística, se fija que "resulta imprescindible el establecimiento de ciertas limitaciones de utilización diferenciales en su intensidad en atención a las características concretas del territorio. Como es evidente, estas actuaciones supone, más que un abanico de políticas específicas, la definición y asunción colectiva de objetivos y directrices muy claras… y su consecuente concreción instrumental a través de las figuras de planeamiento y actuaciones institucionales apropiadas. Entre estos instrumentos adecuados para el desarrollo de esta política territorial está el Plan Especial de Protección del Medio Físico. Pero dado que éste es solamente un elemento de aquella, es preciso que tales políticas, que surgen como consecuencia de un diagnóstico global de la problemática socioterritorial, queden reseñados en forma de directrices de actuación, para que, recogidas por otros instrumentos de planificación y otros agentes, permitan configurar una verdadera política territorial del medio físico"[281]. Por tanto, a partir del planteamiento de estas Directrices se va constituyendo el PEPMFC, siendo las mismas el objetivo último y el Plan Especial el medio para conseguirlo. Para facilitar la comprensión de las Directrices se estructuraron de forma 'territorializada' (por áreas de diagnóstico) y 'sectorial' (según las políticas antes enunciadas). Luego, a partir de éstas, se configurarían los criterios de ordenación o premisas fundamentales entre las que se habrían de moverse la ordenación del Plan, enumerándose hasta 85 criterios de ordenación. Y finalmente, a partir de éstos criterios de ordenación, se pergeñarían las medidas estipuladas en la Normativa, las propuestas para los espacios del Catálogo y las iniciativas del Plan de Actuación, todas ellas constitutivas del contenido sustantivo del Plan.

279. (CPOT, 1988: 26).
280. (Avance del PEPMFC de Granada, Anexo Informativo, Documento Número 4/2, 1984, p.246)
281. Op. cit.

Gráfico nº 17: **Criterios de ordenación del PEPMFC por áreas de diagnóstico y políticas específicas** (Fuente: Elaboración propia a partir del *Documento Síntesis* del PEPMF de Granada, 2015).

CRITERIOS DE ORDENACIÓN	COSTA	SIERRA NEVADA	NORDESTE	LOS MONTES	DEPRESIÓN GRANADA-LOJA
Política de protección de espacios naturales	4	3	5	4	4
Política de protección y recuperación de los recursos naturales	5	3	4	2	3
Política de saneamiento ambiental	2	2	2	0	1
Política de ordenación del desarrollo socio-económico	4	4	6	3	2
Política de infraestructuras	2	3	3	2	1
Política urbanística	2	2	4	1	2
TOTAL	19	17	24	12	13

Imágen nº 23: Panorámica del CS-9 Sierra Harana y Cogollos, hoy límite de Parque Natural. (Fuente: Elaboración propia, 2015).

5.2.3.- CONTENIDO SUSTANTIVO DEL PLAN

Según el *Texto Refundido*, "el Plan… se estructura a partir de tres elementos básicos… i) La Normativa [que] constituye, evidentemente, el contenido sustantivo del Plan… ii) El Catálogo, elemento anexo y complementario al Plan… iii) El Programa de Actuación… iv) Complementariamente a estos tres elementos sustantivos, se adjuntan… las Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales… [que] carecen de desarrollo operativo y fuerza vinculante"[282]. Por tanto, para comprender mejor cual fue el contenido de cada apartado, a continuación se procede al análisis de cada uno de estos ítems, así como a la explicación de su evolución vivida desde el inicio de la redacción del Plan hasta su aprobación definitiva.

5.2.3.1- DIRECTRICES DE GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES-TERRITORIALES: LA RELEGACIÓN DEL DOCUMENTO MÁS AMBICIOSO.

Como se ha podido comprobar en la introducción de este apartado, la principal diferencia entre el contenido sustantivo del Plan inicialmente propuesto y el finalmente aprobado fue el papel que deberían jugar las Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales. Así, si en un principio debían ordenar la gestión de todos los recursos del territorio provincial, y por ende de toda Andalucía a través de los ocho planes, al final resultó que por distintas vicisitudes, internas y externas, se quedó en un mero documento orientativo, que se intentó relegar conceptual, e incluso físicamente.

Físicamente, las Directrices se desterraron a los volúmenes de Anexos que constituyen el conjunto de estudios complementarios, so pretexto de que "por razones de simplificación, en la presentación de los documentos del Plan, parece conveniente que éstos no formasen parte de la Memoria, conformada ésta sobre los aspectos más significativos y de forma sintetizada"[283]. Así, hoy sólo pueden consultarse acudiendo al expediente de tramitación que obra en la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Granada, no apareciendo en ninguna de las publicaciones existentes.

Conceptualmente, las Directrices se relegaron a un segundo plano desdonándolas de cualquier operativización y carácter vinculante; atribuyéndosele una funcionalidad inocua que, por más que se declarase que era muy relevante, no era sino el aplazamiento irreversible del primigenio rango normativo para el que fueron previstas. Así lo expresa el *Texto Refundido* cuando dice que las Directrices, pese a carecer de desarrollo operativo y fuerza vinculante, "tienen una importante funcionalidad, no obstante, tanto en relación a este propio Plan (para el cual constituyen el marco general de orientación y justificación de sus determinaciones); como en relación a la formulación y desarrollo de la política territorial por parte de la Junta de Andalucía (proceso dentro del cual contribuirán analísticamente al diseño de las Directrices Territoriales)"[284]. En román paladino, que las Directrices habían servido de referencia para todo lo hecho en el Plan, a la vez que suponían un avance para el futuro Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta excusa, por más argumentada y de altas expectativas que resultase, no suponía sino la rendición a sus detractores y una rematada justificación del prolijo trabajo llevado a cabo; trabajo que puso contra las cuerdas la viabilidad económica del Plan, ya que llegó a consumir una importante parte del tiempo dedicado a la redacción del mismo[285].

Este vuelco sucederá entre el Avance y la Aprobación Inicial, una vez que se conocen los resultados del proceso de información pública e institucional. Los motivos manifestados oficialmente fueron que "estas Directrices, por sus modalidades de formulación y, fundamentalmente, por los objetivos, caracteres y limitaciones de este propio Plan, carecen de desarrollo operativo y fuerza vinculante"[286]. Si bien, parece que tras estas declaraciones lo que se escondía era una férrea oposición externa por parte de los interesados en una baja regulación de los recursos naturales-territoriales (colegios profesionales y asociaciones vinculados a la construcción fundamentalmente), el recelo de los preocupados por el mantenimiento de sus competencias e influencias sobre la gestión de los mismos (algunos ayuntamientos a título individual o en agrupación), la incertidumbre de alguna Comisión Provincial de Urbanismo que de hacer extensible la protección a todo su territorio debía responder a la proliferación de viviendas en su suelo no urbanizable (caso de la CPU de Málaga[287]), y a una cierta dubitación interna por parte de los técnicos y cargos de la Consejería (a debate entre la ordenación del territorio o la planificación territorial); además del siempre presente afán por sacar adelante el Plan a toda costa, lo que obligaba a minimizar los problemas, garantizando el respaldo jurídico y aligerando su tramitación[288].

5.2.3.2- NORMATIVA: EL EJE DEL PLAN.

La Normativa será el eje sobre el que finalmente gravitará todo el Plan, ya que es donde se contienen todas las determinaciones que habrán de regular los usos y actividades autorizables, así como los procedimientos establecidos para ello, todo lo cual supone la operativización del Plan como instrumento de política territorial. Así, la Normativa es el nexo

de unión entre lo existente, con sus problemas, y lo previsto, con sus soluciones; principio y final de toda política territorial, que se vehiculiza precisamente a través de la regulación de sus distintos preceptos.

Ahora bien, la regulación de usos y actividades casi siempre suele llevar aparejada un hándicap: el grado de detalle, el grado de desglose. A veces, un grado de detalle excesivo, de regulación puntillosa, puede conducir al efecto contrario al esperado en una política territorial (la ordenación, pero también el desarrollo de ese territorio, al menos en este caso), produciendo rechazo a la implantación de iniciativas e inversiones. Igualmente, una regulación demasiado ambigua origina conflictos de interpretación y arbitrariedades no deseadas, o directamente su desconsideración. En este sentido, el PEPMFC debía hilar lo suficientemente fino como para no naufragar entre ambas apreciaciones de la norma. Así, la solución vino de dividir el territorio en dos grandes bloques: unos espacios generales (toda la Provincia) sobre el que se aplicarían unas Normas Generales de Regulación de Usos y Actividades, y unos espacios particulares (los fijados en el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos) en los que se aplicarían unas Normas Particulares de Regulación de Usos y Actividades.

Con las **Normas Generales** se buscaba "la compatibilización entre los aprovechamientos sociales del medio y la mejor conservación de los recursos presentes"[289], protegiendo para ello los recursos naturales y territoriales con independencia de dónde se localizasen o cuales fueran sus características, y promoviendo un desarrollo progresivo que resulte compatible con esta protección pero que no se limite por ello. Esto ocupará todo el Título III de la Normativa, el cual atiende, uno por uno, la protección de todos los elementos del medio (recursos hidrológicos, vegetación, fauna, suelo, paisaje, yacimientos de interés científico, vías pecuarias, litoral y atmosférica) y la regulación de las principales actividades relacionadas con el aprovechamiento de recursos naturales/territoriales (infraestructuras, actividades extractivas, explotación de recursos vivos, industriales, turísticas y recreativas, vertederos y residenciales). Cabe destacar que se presta mayor atención a las cuestiones de protección de recursos y del dominio público (Sección Primera) que a la regulación de actividades (Sección Segunda), básicamente porque las actividades reguladas son las que tienen que ver el medio físico y el suelo no urbanizable, sin entrar en aquellas otras que se desarrollan sobre suelo urbano o urbanizable. También es necesario puntualizar que, por primera vez desde que se reconociera esta competencia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía[290], se regulan algunos aspectos de la protección del paisaje en Andalucía. Ésta será una tónica que se reproducirá con frecuencia desde la aprobación del Plan en adelante; así, una buena parte de la inicial regulación ambiental de la Comunidad tendrá como referente competencial el Estatuto de Autonomía y como fuente inspiradora las Normas Generales del PEPMFC (es el caso de la Ley 2/1989 por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, supuesto que "los Planes Provinciales de Protección del Medio Físico y Catálogos de Espacios y Bienes Protegidos (1985) que aunque con base en la Ley de Suelo de 1976, van a incorporar una concepción integral del territorio y un gran esfuerzo de inventariación"[291]); de ahí la importancia que estas normas tuvieron para la constitución del corpus jurídico-ambiental de la Comunidad.

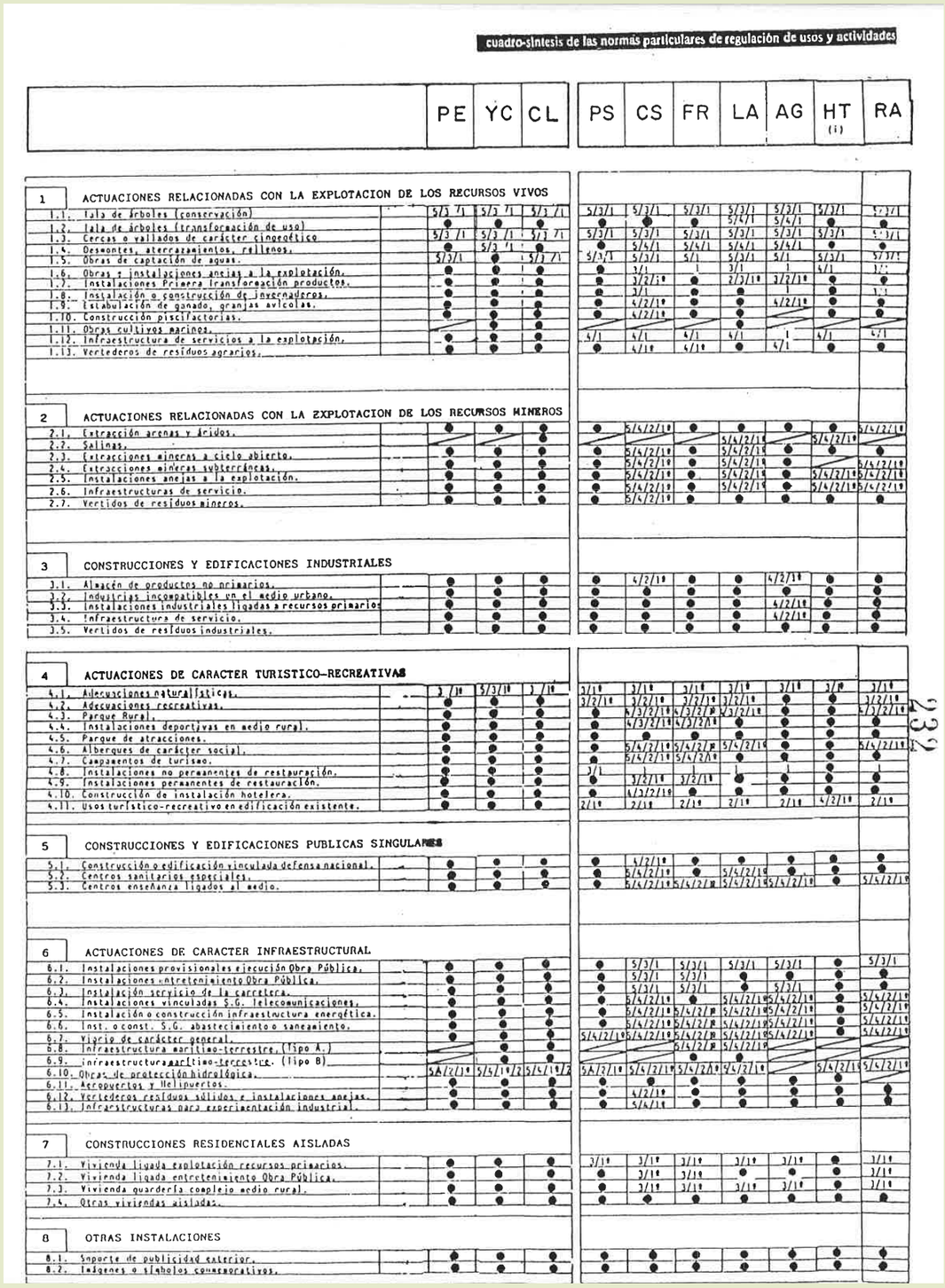
Por su parte, con las **Normas Particulares** se pretendía imponer limitaciones al desarrollo de ciertas prácticas económicas y urbanísticas en lugares precisos que, por sus características, tuvieran un alto valor o fueran especialmente sensibles a su alteración. Por tanto, estas limitaciones estaban asociadas tanto a la valoración como a los impactos que tenían esos espacios, lo que permitiría regular ámbitos de gran interés ecológico/patrimonial, pero también espacios degradados. Ello hacía singularmente flexible al Plan, que ampliaba su esfera de influencia no sólo a aquellos espacios que se habían mantenido en un estado óptimo de conservación, como los serranos y forestales, sino también a aquellos otros espacios más antrópicamente transformados, como las vegas y el litoral. Pero, cuáles habrían de ser estos espacios. En ello jugaría un papel crucial el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos, que es precisamente aquí donde se entrecruzan, en el Título IV de la Normativa del Plan. En este título se establecen tres categorías de suelos especialmente protegidos, así como sus respectivas subdivisiones, las cuales se basan en criterios de selección fundamentados en la singularidad (son raros), la diversidad (hace heterogéneo al conjunto), la comparación (tienen más valor que en otros sitios), la funcionalidad (son esenciales para el equilibrio ambiental y el desarrollo sostenible) y el reconocimiento (ya han sido previamente valorados). Éstas son:

282. (COPT, 1988: 163).
283. (COPT, 1988: 11).
284. (COPT, 1988: 163).
285. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
286. (COPT, 1988: 163).
287. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).
288. Entrevista Gonzalo Acosta.
289. (COPT, 1988: 164).
290. Artículo 12.3.6º del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981).
291. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 183.

- **Protección Especial Integral:** "zonas que por sus relevantes valores naturales, ecológicos, científicos o culturales exigen, de cara a la preservación de sus recursos, la limitación de los usos y actividades que puedan suponer transformación o merma de los valores que se pretenden proteger"[292].
  - **Parajes Naturales Excepcionales (PE):** "espacios de singular interés ecológico… de progresivos a climácicos, suponiendo tales ecosistemas componentes excepcionales dentro del contexto provincial y regional"[293], por lo que el criterio de selección fue fundamentalmente comparativo.
  - **Complejos Litorales Excepcionales (CL):** "espacios litorales o prelitorales que presentan una nítida singularidad en… presencia de… características geomorfológicas (acantilados, arenales costeros, dunas, playas, etc.) y paisajísticas especialmente valiosas, a las que en ocasiones se le asocian comunidades faunísticas y botánicas de alta diversidad e interés ecológico"[294], por lo que los criterios preferentes fueron su singularidad y su diversidad.
  - **Yacimientos de Interés Científico (YC):** "yacimientos arqueológicos y paleontológicos, así como todos aquellos otros que por su interés cultural sean incluidos como tales en el Catálogo"[295], es decir, que serían seleccionados por su reconocimiento previo.
- **Protección Especial Compatible:** "zonas en las que, por su valor ecológico, productivo o paisajístico, interesa limitar la realización de actividades constructivas o transformadoras del medio; a excepción de aquellas estrictamente necesarias para el aprovechamiento de los recursos primarios, y que resulten compatibles con el mantenimiento de sus características y valores protegidos"[296].
  - **Parajes Sobresalientes (PS):** espacios de "reconocida singularidad, frecuentemente apoyadas en rasgos geomorfológicos notables. Suelen presentar asimismo importantes valores faunísticos y/o botánicos"[297], por lo que su criterio de selección era la singularidad.
  - **Complejos Serranos de Interés Ambiental (CS):** "espacios extensos y/o de caracteres diversificados, con utilización y/o vocación principalmente forestal, y en los cuales la cubierta forestal cumple y debe cumplir una función ambiental equilibradora… Comportan… valores paisajísticos… faunísticos… [y] suelen presentar importante interés productivo"[298], por lo que sus criterios de selección fueron la diversidad y la funcionalidad.
  - **Espacios Forestales de Interés Recreativo (FR):** "espacios forestales, en general repoblaciones, que por su localización cumplen un papel destacado como áreas de ocio y recreo… tradicional, y comportan interesantes valores paisajísticos y ambientales"[299], lo que hace intuir que sus criterios de elección fueron eminentemente funcionales.
  - **Complejos Litorales de Interés Ambiental (LA):** "espacios extensos y/o de caracteres diversificados; marcados no obstante en gran parte por el hecho litoral; con utilización o vocación principalmente forestal, y en los cuales la cubierta forestal suele cumplir una función ambiental equilibradora"[300], es decir, que al igual que sucede con su homólogo CS, sus criterios de selección fueron la diversidad y la funcionalidad.
  - **Paisajes Agrarios Singulares (AG):** "espacios que presentan una notable singularidad productiva, condicionada por determinantes geográficos y/o por el mantenimiento de usos y estructuras agrarias tradicionales de interés social y ambiental"[301], por lo que sus criterios de selección son la singularidad y la funcionalidad.
  - **Complejos Ribereños de Interés Ambiental (RA):** "similares a los CS con la particularidad de tratarse de ámbitos forestales y serranos articulados por riberas y cauces que a su vez conservan parte… del bosque galería"[302], es decir, que se han seleccionado basándose en criterios de diversidad y funcionalidad.
  - **Zonas Húmedas Transformadas (HT):** "zonas húmedas que presentan o han presentado un elevado índice de manejo del agua con fines productivos y/o una clara regresión… por actuaciones de origen antrópico"[303], siendo de esta manera los criterios de selección tanto la diversidad como la funcionalidad.
- **Protección Cautelar:** "espacios provinciales con valores naturalísticos o ambientales muy semejantes a los espacios protegidos y catalogados, pero que se encuentran sometidos en la actualidad a una dinámica de usos y ocupaciones de tal complejidad que hace necesaria demorar el establecimiento de un régimen de protección específica hasta tanto no se encuentre redactado el planeamiento urbanístico adecuado"[304], por lo que tienen adscritas Normas Transitorias y en el Programa de Actuación se vinculan a la elaboración del respectivo planeamiento urbanístico, sendos Planes Especiales. Los criterios de selección, en este caso, fueron estrictamente funcionales, aunque por las peculiaridades de las zonas elegidas también pudieran ser de diversidad, pues se buscaba conferir gran heterogeneidad de ámbitos protegidos a toda Andalucía.
  - **Zona Esquiable de Sierra Nevada:** Se regula en la Norma 45, se describe en el Anexo IV de la Memoria de Ordenación y le será de aplicación transitoria la Norma 38 de los CS hasta la aprobación del *Plan Especial de Protección de las Zonas Esquiables de Sierra Nevada*.

- **La Alta Alpujarra:** Se regula en la Norma 46, se describe en el Anexo IV de la Memoria de Ordenación y le será de aplicación transitoria la Norma 41 de los AG hasta la aprobación del *Plan Especial de Conservación y Mejora del Medio Rural de la Alta Alpujarra*.
- **Vega de Granada:** Se regula en la Norma 47, se describe en el Anexo IV de la Memoria de Ordenación y le será de aplicación transitoria la Norma 41 de los AG con algunas excepciones prefijadas, hasta la aprobación del *Plan Especial de Conservación y Mejora del Medio Rural de la Vega de Granada*.

Todo ello se resumiría en un *Cuadro-síntesis de las normas particulares de regulación de usos y actividades*, tabla en la que se relacionaban los distintos usos y actividades con las diferentes categorías, concretando los que eran prohibidos y los que eran compatibles, tal y como fijaba la normativa, y en el caso de los compatibles, cuál era el acto al que quedaba sujeta su compatibilidad. Este cuadro se haría famoso entre los técnicos de las distintas administraciones implicadas en la aprobación e información de autorización de usos y actividades, pues durante muchos años fue prácticamente el único referente en el que sustentaban sus pronunciamientos[305] e incluso en la actualidad es de obligado cumplimiento cotejar lo citado en él y en los planes, programas y actuaciones que van tramitándose en las respectivas entidades públicas.


cuadro-síntesis de las normas particulares de regulación de usos y actividades

	PE	YC	CL	PS	CS	FR	LA	AG	HT (i)	RA
1 ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS VIVOS										
1.1. Tala de árboles (conservación)	5/3 /1	5/3 /1	5/3 /1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1
1.2. Tala de árboles (transformación de uso)	●	●	●	●	●	●	5/4/1	5/4/1	●	
1.3. Cercas o vallados de carácter cinegético	5/3 /1	5/3 /1	5/3 /1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1
1.4. Desmontes, aterrazamientos, rellenos.	●	5/3 /1	●	●	5/4/1	5/4/1	5/4/1	5/4/1	●	●
1.5. Obras de captación de aguas.	5/3/1	●	5/3 /1	5/3/1	5/3/1	5/1	5/3/1	5/1	5/3/1	5/3/1
1.6. Obras e instalaciones anejas a la explotación.	●	●	●	●	3/1	1	3/1	1	4/1	1
1.7. Instalaciones Primera transformación productos.	●	●	●	●	5/2/1⑨	●	2/3/1⑨	3/2/1⑨	●	●
1.8. Instalación o construcción de invernaderos.	●	●	●	●	3/1	●	●	1	●	1
1.9. Estabulación de ganado, granjas avícolas.	●	●	●	●	4/2/1⑨	●	●	4/2/1⑨	●	●
1.10. Construcción piscifactorías.	●	●	●	●	4/2/1⑨	●	●	●	●	●
1.11. Obras cultivos marinos.	●	●	●							
1.12. Infraestructura de servicios a la explotación.	●	●	●	4/1	4/1	4/1	4/1	1	4/1	4/1
1.13. Vertederos de residuos agrarios.	●	●	●	●	4/1⑨	4/1⑨	●	4/1	●	4/1
2 ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS MINEROS										
2.1. Extracción arenas y áridos.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	●	●	●	●	5/4/2/1⑨
2.2. Salinas.	●	●	●				5/4/2/1⑨		5/4/2/1⑨	
2.3. Extracciones mineras a cielo abierto.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	●	●	●
2.4. Extracciones mineras subterráneas.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	●		5/4/2/1⑨
2.5. Instalaciones anejas a la explotación.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨
2.6. Infraestructuras de servicio.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨
2.7. Vertidos de residuos mineros.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	●	●	●	●	●
3 CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES INDUSTRIALES										
3.1. Almacén de productos no primarios.	●	●	●	●	4/2/1⑨	●	●	4/2/1⑨	●	●
3.2. Industrias incompatibles en el medio urbano.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
3.3. Instalaciones industriales ligadas a recursos primarios	●	●	●	●	●	●	●	4/2/1⑨	●	●
3.4. Infraestructura de servicio.	●	●	●	●	●	●	●	4/2/1⑨	●	●
3.5. Vertidos de residuos industriales.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4 ACTUACIONES DE CARACTER TURISTICO-RECREATIVAS										
4.1. Adecuaciones naturalísticas.	●	●	●	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	3/⑨	3/1⑨
4.2. Adecuaciones recreativas.	●	●	●	3/2/1⑨	3/2/1⑨	3/2/1⑨	3/2/1⑨	●	●	3/2/1⑨
4.3. Parque Rural.	●	●	●	●	4/3/2/1⑨	4/3/2/1⑨	4/3/2/1⑨	●	●	4/3/2/1⑨
4.4. Instalaciones deportivas en medio rural.	●	●	●	●	4/3/2/1⑨	4/3/2/1⑨	●	●	●	●
4.5. Parque de atracciones.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4.6. Albergues de carácter social.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	●	●	5/4/2/1⑨
4.7. Campamentos de turismo.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	●	●	●	●
4.8. Instalaciones no permanentes de restauración.	●	●	●	3/1	1	1	1	●	●	1
4.9. Instalaciones permanentes de restauración.	●	●	●	●	3/2/1⑨	3/2/1⑨	●	●	●	●
4.10. Construcción de instalación hotelera.	●	●	●	●	4/3/2/1⑨	●	●	●	●	●
4.11. Usos turístico-recreativo en edificación existente.	●	●	●	2/1⑨	2/1⑨	2/1⑨	2/1⑨	2/1⑨	4/2/1⑨	2/1⑨
5 CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES PUBLICAS SINGULARES										
5.1. Construcción o edificación vinculada defensa nacional.	●	●	●	●	4/2/1⑨	●	●	●	●	●
5.2. Centros sanitarios especiales.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	●	●	5/4/2/1⑨
5.3. Centros enseñanza ligados al medio.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨
6 ACTUACIONES DE CARACTER INFRAESTRUCTURAL										
6.1. Instalaciones provisionales ejecución Obra Pública.	●	●	●	●	5/3/1	5/3/1	5/3/1	5/3/1	●	5/3/1
6.2. Instalaciones mantenimiento Obra Pública.	●	●	●	●	5/3/1	5/3/1	●	●	●	●
6.3. Instalación servicio de la carretera.	●	●	●	●	5/3/1	5/3/1	●	5/3/1	●	●
6.4. Instalaciones vinculadas S.G. Telecomunicaciones.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	●	●	5/4/2/1⑨
6.5. Instalación o construcción infraestructura energética.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨
6.6. Inst. o const. S.G. abastecimiento o saneamiento.	●	●	●	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨
6.7. Viario de carácter general.	●	●	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨
6.8. Infraestructura marítimo-terrestre. (Tipo A.)	●	●	●		6/4/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	●	●	
6.9. Infraestructura marítimo-terrestre. (Tipo B)	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨	4/5/2/1⑨	●	5/4/2/1⑨	5/4/2/1⑨
6.10. Obras de protección hidrológica.	●	●	●	●	4/2/1⑨	●	●	●	●	●
6.11. Aeropuertos y Helipuertos.	●	●	●	●	5/4/1⑨	●	●	●	●	●
6.12. Vertederos residuos sólidos e instalaciones anejas.	●	●	●							
6.13. Infraestructuras para experimentación industrial.	●	●	●							
7 CONSTRUCCIONES RESIDENCIALES AISLADAS										
7.1. Vivienda ligada explotación recursos primarios.	●	●	●	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	●	3/1⑨
7.2. Vivienda ligada entretenimiento Obra Pública.	●	●	●	●	3/1⑨	3/1⑨	●	3/1⑨	●	3/1⑨
7.3. Vivienda guardería complejo medio rural.	●	●	●	●	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	3/1⑨	●	3/1⑨
7.4. Otras viviendas aisladas.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
8 OTRAS INSTALACIONES										
8.1. Soporte de publicidad exterior.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
8.2. Imágenes o símbolos conmemorativos.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Imágen nº 24: Cuadro síntesis de +las normas particulares de regulación de usos y actividades del PEPMFC de la provincia de Granada. Documento de gran utilidad para los funcionarios (Fuente: COPT, *PEPMFC de la provincia de Granada. Texto Refundido*, 1988).

292. Norma 32 (COPT, 1988: 198).
293. Norma 33 (COPT, 1988: 198-199).
294. Norma 34 (COPT, 1988: 199).
295. Norma 35 (COPT, 1988: 200).
296. Norma 36 (COPT, 1988: 200).
297. Norma 37 (COPT, 1988: 201).
298. Norma 38 (COPT, 1988: 202).
299. Norma 39 (COPT, 1988: 203).
300. Norma 40 (COPT, 1988: 205).
301. Norma 41 (COPT, 1988: 206).
302. Norma 42 (COPT, 1988: 207).
303. Norma 43 (COPT, 1988: 208).
304. Norma 44 (COPT, 1988: 209).
305. Experiencia propia adquirida en el Área de Información del Planeamiento Urbanístico del Servicio de Prevención Ambiental de la Delegación Territorial de Medio Ambiente en Granada, 2005.

Respecto al resto de títulos que acompañan a las descritas Normas Generales y Normas Particulares (títulos III y IV respectivamente), hay que precisar que: El Título I se dedicaba a la Naturaleza y ámbito del Plan, fijándose el contexto de aplicación del PEPMFC; si bien cabe resaltar que entre el Avance y la Aprobación Inicial, a la hora de determinar el ámbito, en un inicio la normativa era de aplicación para toda la provincia, y finalmente se especificó que las Normas Generales serían las que se aplicarían para toda la provincia y las Normas Particulares únicamente para las zonas catalogadas. El caso del Título II, Normas de régimen jurídico, marca aún más esta brecha entre el Avance y la Aprobación Inicial, pues no sólo se adelanta de la cuarta posición que ocupaba en el Avance a la segunda que finalmente adopta (posición más lógica); sino que además cambia notablemente de contenidos, pues en el Avance se habla de actos sujetos a autorizaciones especiales, en general, mientras que en el *Texto Refundido* sólo se habla de las licencias urbanísticas (que a la postre serían las únicas verdaderamente competentes del Plan, de hecho, es a éstas y sólo a éstas, a las que se le aplicaría el procedimiento y la tramitación precisada en el título); además, el Avance incorporaba un artículo expreso sobre las compensaciones e indemnizaciones derivadas de la entrada en vigor del Plan, artículo que se elimina en el *Texto Refundido* por considerarse sobreentendido. Por último, el Título V, Normas Transitorias, es prácticamente idéntico entre el Avance y la Aprobación Inicial, sólo se añade un articulado sobre la modificación y revisión del planeamiento urbanístico, artículo que en su día tuvo gran repercusión porque suponía la prohibición de conceder licencias urbanísticas en contradicción con la normativa y los criterios establecidos en el PEPMFC mientras durase la adaptación del planeamiento urbanístico al mismo. En definitiva, del Avance al texto finalmente aprobado hay cambios muy sustanciales en la normativa, los cuales condensan esa cierta pérdida de ambición del Plan antes mencionada, a favor de su seguridad jurídica y su viabilidad de gestión.

Finalmente, sólo hacer una apreciación respecto al resto de anexos que se aportan. Tanto el Anexo primero del Avance, como el primero del texto aprobado definitivamente, versaban sobre aquellas actividades que deberían someterse a Evaluación de Impacto Ambiental, con la distinción de que el Anexo del *Texto Refundido* precisaba que además de la 'Evaluación' había que proceder con la aportación del 'Estudio de Impacto Ambiental'; luego, sólo algunas concreciones en las características de las actividades serían aportadas, sobre todo cuando eran fruto de alguna alegación o polémica, como es el caso de las 'actividades extractivas', en las que se añade que habrá que aportar Estudio de Impacto Ambiental no sólo cuando los movimientos de tierra superen los 500 m^3 de volumen, sino también cuando superen los 2.500 m^2, por citar sólo algún ejemplo. El caso del Anexo segundo del Avance es muy paradójico, pues pasa a ser un simple apéndice en el Plan finalmente aprobado; ello pone de manifiesto como se fue purgando a la normativa de todo aquello que le era colateral y sobreentendido. El Anexo tercero del Avance, Señalamiento de Zonas Especiales por el planeamiento municipal, se precisa con mucho más grado de detalle en el Anexo II, Determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico, incorporando no sólo las afecciones sectoriales sino también aquellos otros condicionantes que el propio Plan aportaba. Para evitar confusiones de interpretación, el Texto Refundido incluye un Anexo III de Definiciones y conceptos. Igualmente, se aneja un Anexo IV en el que se hacía una pequeña descripción de los Espacios de Protección Cautelar determinados en el Plan. Así, al contrario de lo que sucede con el titulado de la normativa, los anexos no suponen una condensación de contenidos, sino que más bien amplían y desarrollan la información que resultará imprescindible para la correcta aplicación de la normativa del Plan, siempre con visos de facilitar su aplicabilidad y su gestión.

Gráfico nº 18: **Variaciones de la Normativa del PEPMFC entre su Avance y su Aprobación Definitiva** (Fuente: Elaboración propia a partir del *Documento Síntesis* y *Texto Refundido* del PEPMF de Granada, 2015).

NORMATIVA DEL AVANCE	NORMATIVA DEL TEXTO REFUNDIDO
TÍTULO I: Naturaleza y ámbito del Plan	TÍTULO I: Naturaleza y ámbito del Plan
TÍTULO II: Normas Generales de Regulación de Usos y Actividades	TÍTULO IV: Normas de Régimen Jurídico
TÍTULO III: Normas Particulares de Regulación de Usos y Actividades	TÍTULO III: Normas Generales de Regulación de Usos y Actividades
TÍTULO IV: Normas de Régimen Jurídico	TÍTULO IV: Normas Particulares de Regulación de Usos y Actividades
TÍTULO V: Normas Transitorias	TÍTULO V: Normas Transitorias
ANEXO Nº1: Usos y actividades sometidas a previa Evaluación de Impacto Ambiental	ANEXO I: Actividades, proyectos y actuaciones que habrán de contener Estudio de Impacto Ambiental
ANEXO Nº2: Normativa sectorial aplicable	ANEXO II: Determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico
ANEXO Nº3: Señalamiento de Zonas Especiales por el planeamiento municipal	ANEXO III: Definiciones y conceptos
	ANEXO IV: Espacios de Protección Cautelar
	APÉNDICE I: Normativa sectorial aplicable

5.2.3.3- Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos: el elemento clave del Plan.

Como se ha podido comprobar en el capítulo anterior, las Normas Particulares refieren a la delimitación de una serie de espacios a proteger. Estos espacios se contendrían en el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos, "documento complementario del Plan y de tramitación simultánea"[306].

5.2.3.3.1.- Criterios para la constitución del Catálogo

En la versión del *Documento Síntesis* para la exposición pública del Avance, se sostiene que los criterios fundamentales para la constitución del Catálogo serían:

- El "carácter inicialmente restringido, limitándose a aquellas áreas o elementos más representativos por sus características intrínsecas, singularidad o su posición en el conjunto provincial o regional"[307], es decir, que sólo se incluirían aquellos espacios que resultasen raros, inusualmente presentes en el contexto provincial y regional, y aquellos otros que tuvieran un alto valor ambiental.
- Y un cierto carácter abierto y dinámico, por el que se podrían modificar sus límites (bastante imprecisos por la escala de trabajo) o incluir nuevos ámbitos, desde el planeamiento municipal y a partir de su registro público en el Catálogo de Planes vigentes de la provincia (obrante en cada Comisión Provincial de Urbanismo según el artículo 87.1 del Reglamento de Planeamiento vigente por entonces).

No obstante, en la versión del *Texto Refundido* finalmente aprobado definitivamente, los criterios fueron:

- El "asegurar una identificación inequívoca de los espacios… mediante una delimitación gráfica y literaria de sus límites"[308]; delimitación que muchas veces obedecía a criterios más de localización (caminos, líneas eléctricas de alta, etc.) y facilidad para su gestión (caso de límites municipales, provinciales, etc.), que a criterios físicos o de gran cientificidad (quizás uno de los casos más paradigmáticos sea el del HT-1 Lagunas de Padul, un triángulo casi perfecto inusualmente dado en la naturaleza).
- Y el mismo carácter abierto y dinámico antes considerado, que se mantiene tras la Aprobación definitiva.

De la comparación de los criterios argumentados entre el Avance y la Aprobación definitiva, nuevamente se concluye que más que un catálogo exhaustivo, lo que interesaba era un catálogo manejable, gestionable; de ahí que más que recoger todos los potenciales espacios y bienes protegibles, lo importante es que los que se registrasen no dieran lugar a dudas de interpretación.

Luego, otros criterios, éstos menos oficiales, determinarían la selección de los distintos espacios catalogables. Entre éstos se encontraban:

- Que fuesen representativos de los principales ecosistemas que componen la Provincia.
- Que se recogiera al menos un ejemplo de cada categoría, dentro de las posibilidades que ofrecía el territorio.
- Y que existiera un cierto equilibrio entre unas provincias y otras en cuanto al número de espacios catalogados, más allá de que por sus peculiaridades cada una tendría los que correspondiera.

Estos últimos criterios sólo salen a la hora de las entrevistas mantenidas con los distintos agentes encargados de su redacción, pero es preciso reseñarlo ya que ante un posible estudio del PEPMF en otras provincias o comparativo inter-provincias, sería muy interesante tener en cuenta que muchas veces se trabajaron bajo estos parámetros.

5.2.3.3.2.- Selección de los espacios constitutivos del Catálogo

Para efectuar la selección de los espacios protegidos, durante el Avance se confeccionó, a partir de las características de las Unidades Ambientales descritas y de las demarcaciones de los Grados y Categorías de Protección prefijadas, una matriz en la que se precisaban los tipos naturalísticos a los que pertenecía cada espacio propuesto, resultando que una participación reiterada en varios de ellos era síntoma de alto valor ambiental e interés para el Catálogo. Las tipologías consideradas fueron:

BLOQUE I: COMPONENTE FAUNÍSTICA DESTACADA

1. Espacios protegidos o en vías de protección.
2. Áreas de preferente localización cinegética.
3. Ornitocenosis acuáticas.
4. Comunidades orníticas con abundantes especies protegidas.
5. Áreas de invernada o centros neurálgicos en los pasos migratorios.
6. Áreas con comunidades herpetológicas significativas.
7. Áreas con importante representación de entomofauna.

306. (COPT, 1988: 252)
307. (COPT, 1984, 259)
308. Op. cit.

BLOQUE II: COMPONENTE VEGETAL DESTACADA

8. Bosques caducifolios autóctonos.
9. Bosques aciculifolios (coníferas) autóctonos.
10. Repoblaciones forestales.
11. Áreas de endemismos vegetales.
12. Matorral mediterráneo.
13. Matorral de alta montaña mediterránea.
14. Comunidades palustres.
15. Comunidades higrofíticas con bosques caducifolios.
16. Comunidades paraclimáticas.

BLOQUE III: ASPECTOS GEOMORFOLÓGICOS RESALTABLES

17. Áreas kársticas.
18. Arenales dolomíticos.
19. Circos glaciares.
20. Modelado periglaciar.
21. Barrancos y Acantilados.
22. Escarpes de interés.
23. Calas litorales.
24. Complejos endorreicos.
25. Zonas húmedas amenazadas.

BLOQUE IV: ELEVADA CALIDAD PAISAJÍSTICA

26. Áreas de elevada calidad paisajística y visual.

BLOQUE V: OTROS

27. Áreas cacuminales.
28. Áreas montañosas sometidas a fuertes procesos erosivos.
29. Áreas de elevado interés cultural, científico y didáctico.

Así, el resultado de esta precisa matriz es el que se expone en el cuadro siguiente, concluyéndose que los espacios naturales serían 16, siendo el espacio con mayor potencialidad para formar parte del Catálogo era Sierra Nevada, como no podía ser de otra forma, y el de menor era Sierra Elvira, poniéndose de manifiesto el impacto de la proximidad urbana en estos espacios.

CLASIFICACION DE ESPACIOS EN FUNCION DE LOS CRITERIOS EMPLEADOS

DENOMINACION	CRITERIOS TIPOLOGICOS
CERRO GORDO	4 5 9 10 11 12 16 21 23 26 29
SIERRA ALMIJARA	1 2 4 6 7 8 9 10 11 12 13 15 16 17 18 21 22 26 28
SIERRA TEJEDA	1 2 4 6 7 8 9 10 11 12 13 15 16 17 20 21 22 26 27 29
SIERRA LUJAR	2 4 6 7 10 11 12 17 22 26 28
SIERRA CONTRAVIESA (HAZA DEL LINO)	2 4 6 8 10 11 12 16 22 26 28
ALPUJARRA ALTA	1 2 6 7 8 9 10 11 12 13 15 16 20 21 22 26 27 28 29
SIERRA NEVADA	1 2 4 6 7 8 9 10 11 12 13 15 16 17 18 19 20 21 22 24 25 26 27 28 29
LAGUNAS DEL PADUL	2 3 5 11 14 17 24 25 26 29
SIERRA DE PERA	2 4 6 7 8 9 10 11 12 16 17 18 22 26 28 29
SIERRA ELVIRA	6 10 12 16 17 22 26 28
SIERRA DE PARAPANDA	2 4 6 7 10 11 12 17 22 26 29
SIERRA GORDA	2 4 6 7 8 10 11 12 16 17 20 22 26 28 29
SIERRAS HARANA-YEDRA Y COGOLLOS	2 4 8 9 10 11 12 16 17 18 22 26 28
SIERRA DE BAZA	2 4 6 7 9 10 11 12 13 17 21 22 26 27 28 29
SIERRA DE ORCE	2 6 7 8 10 11 12 17 22 26
SERRANIAS DEL NORDESTE	2 4 6 7 9 10 11 12 16 17 21 22 26 27 29

Imágen nº 25: Clasificación de los espacios de la provincia de Granada según los criterios empleados. (Fuente: COPT, *PEPMFC de la provincia de Granada. Documento de Síntesis*, 1985).

Como puede observarse, los 16 espacios protegidos en el Avance no son los 53 que finalmente se aprobaron en la Aprobación definitiva. Esta ampliación se pudo haber debido a dos cuestiones, interrelacionadas entre sí:

- La primera es que, aplicándose las restrictivas tipologías de la matriz anterior, fundamentadas en el grado de protección más restrictivo del Plano de Ordenación del Avance (Grado I: Protección Integral), la provincia de Granada se veía gratificada con 16 espacios; pero otras provincias andaluzas, menos conspicuas, de aplicarse estos mismos parámetros apenas llegarían a contener espacios protegidos. Por tanto, hubo que ampliar la gama de espacios potencialmente protegibles, aligerar los criterios de restricción, ampliándolos a algunas categorías del segundo grado de protección establecido en el Plano de Ordenación del Avance (Grado II: Protección Especial). Con ello se lograría que en otras provincias hubiera más espacios protegidos, lo que en la provincia de Granada supuso la multiplicación exponencial de los mismos.
- Y la segunda es que, como se ha podido ver, entre las tipologías de la matriz de selección, el peso de los factores antrópicos era mínimo, relegándose a un único ítem[309], circunstancia que resultaba difícilmente admisible en un contexto tan históricamente antropizado como el mediterráneo, incluso para la selección de espacios del medio físico cien por cien naturales. No se habían tenido en cuenta parámetros tan relevantes como los poblacionales, los agrológicos, los socioeconómicos o los patrimoniales, por citar sólo algunos. Así que ante las críticas surgidas, para la Aprobación inicial se consideró la posibilidad de incorporar otros espacios en los que la componente natural no era tan determinante, o al menos convivía en paridad con la antrópica.

Así pues, sobre la delimitación inicialmente hecha en el Avance (la cual se basaba en el levantamiento de los usos del suelo provinciales reflejados en el *Mapa de Cultivos y Aprovechamientos* del Ministerio de Agricultura) y contando con la categorización establecida en el Plano de Ordenación de este mismo Avance, se configuró una primera delimitación de espacios protegidos, que coincidiría con los de Protección Integral. Luego se incorporarían la segunda terna de espacios protegidos, los de Protección Especial[310]. Y por último se revisarían todos, a fin de precisar sus contornos: evitando discontinuidades o 'manchas sueltas', propiciando envolventes lógicas, y garantizando la interpretación de sus límites haciéndolos coincidir con elementos palpables del territorio.

Para llevar a cabo esta delimitación se trabajaron las escalas 1:50.000 para el topográfico y 1:25.000 en los fotogramas aéreos. De ello se deduce que la escala resultante no fuese muy precisa, lo que más tarde motivará distintas reacciones, como la necesidad de proceder a su descripción literaria y la demanda por parte de afectados de una mayor precisión, sobre todo cuando afectase a intereses económicos o competenciales.

El resultado de todo este arduo proceso se tradujo en la constitución de 53 espacios protegidos, los cuales ocupaban 37,2% de la Provincia, lo cual suponía todo un hito en la historia de la planificación de ésta.

RESUMEN

	Has.	%
Superficie Provincial	1.253.100	100
Superficie Catalogada	466.598	37,2
Espacios de Protección Especial Integral.	17.730	1,4
Espacios de Protección Especial Compatible.	448.868	35,8

		Números Espacios	Has.	% Superf. Catalogada	%Superf. Provincial
I.	PROTECCION ESPECIAL INTEGRAL.				
I.A.	Complejos Litorales Excepcionales.	1	230	0,05	0,02
I.B.	Parajes Excepcionales.	1	17.500	3,7	1,4
II.	PROTECCION ESPECIAL COMPATIBLE.				
II.A.	Complejos Serranos de Interés Ambiental.	19	389.730	83,5	31,1
II.B.	Zonas Húmedas Transformadas.	1	78	0,02	0,006
II.C.	Complejos Litorales de Interés Ambiental.	2	688	0,1	0,05
II.D.	Complejos Ribereños de Interés Ambiental.	1	252	0,05	0,02
II.E.	Parajes Sobresalientes	10	20.612	4,4	1,6
II.F.	Espacios Forestales de Interés Recreativo.	4	2.540	0,5	0,2
II.G.	Paisajes Agrícolas Singulares.	14	34.968	7,5	2,8

Imágen nº 26: Clasificación de los espacios de la provincia de Granada según los criterios empleados. (Fuente: COPT, *PEPMFC de la provincia de Granada. Texto Refundido*, 1988).

309. El *29. Áreas de elevado interés cultural, científico y didáctico*, que se incorporó para incluir el espacio protegido de Alpujarra Alta, emblema de los espacios agro-patrimoniales provinciales.

310. La correspondencia entre los grados del Avance y los de la Aprobación inicial (la definitivamente aprobada) sería: Grado I: Protección Integral, equivalente al Grado I: Protección Especial Integral; y Grado II: Protección Especial, equivalente al Grado II: Protección Especial Compatible.

5.2.3.3.3.- Caracterización de los espacios protegidos del Catálogo

Para cada espacio protegido se consignó una ficha técnica que resumía las principales características a tener en cuenta. Esta ficha contenía cuatro apartados fundamentales: Características físico-territoriales, Justificación de la propuesta, Ordenación y Plano de delimitación.

Pero al igual que sucediera en todos los apartados precedentes, se podría hacer una cierta distinción entre la información inicialmente presentada (Avance) y la finalmente aprobada (Aprobación definitiva):

- Características físico-territoriales: Se incorporan sendos apartados con los Municipios afectados y la Superficie aproximada del espacio, al tiempo que se mantienen los apartados Información físico-biológica y Usos y aprovechamientos, sólo que detallando las especies de flora y fauna más relevantes presentes, así como las prácticas más destacadas.

- Justificación de la protección: Se mantienen los apartados de Valoración cualitativa y de Problemática, aunque por lo general se restringen algunas de las problemáticas, sobre todo aquellas que pudieran resultar más polémicas.

- Ordenación: De entrada, este apartado aparecía en el Avance como Ordenación/Directrices, lo que supone que las directrices directamente aplicables a este espacio desaparecen una vez que las mismas se caen del documento aprobado. Se mantienen las Normas de protección, sólo que adaptándolas a la nueva Normativa del Plan; la Remisión a legislaciones especificas se sustituye a sólo las Afecciones territoriales; se añade lo que dice el Programa de Actuación para el mismo; y se mantienen las Recomendaciones de gestión, si bien se reducen drásticamente al descartarse todo aquello que resulte implícito en la norma de referencia que sea de aplicación.

- Plano de delimitación: Al plantearse cada ficha en un par de hojas, en vez de en una única como era en un principio, se gana escala de detalle, pasando de ser un mero esquema gráfico a un mapa topográfico, que unas veces se presenta a 1:50.000 y otras (en los mayores espacios) pasa a 1:200.000.

Siguiendo esta sistemática de fichas se muestran 53 espacios que se distribuyen de la siguiente manera:

Imágen nº 27: El Complejo Litoral Excepcional CL-1 Cerro Gordo visto desde el mar. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

Gráfico nº 19: **Variaciones de los espacios catalogados del PEPMFC entre su Avance y su Aprobación Definitiva** (Fuente: Elaboración propia a partir del *Documento Síntesis* y el *Texto Refundido* del PEPMF de Granada, 2015).

CATÁLOGO DEL AVANCE	CATÁLOGO DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA		
1.- Cerro Gordo	PROTECCIÓN ESPECIAL INTEGRAL	COMPLEJOS LITORALES EXCEPCIONALES	CL-1 Cerro Gordo
		PARAJES EXCEPCIONALES	PE-1 Borreguiles de Sierra Nevada
2.- Sierra de Almijara y Cázulas	PROTECCIÓN ESPECIAL COMPATIBLE	COMPLEJOS SERRANOS DE INTERÉS AMBIENTAL	CS-1 Sierra de Almijara, Cázulas y Guájaras
3.- Sierra Tejeda			CS-2 Sierra Tejeda
4.- Sierra de Lújar			CS-3 Sierras de Lújar, Jolúcar y El Conjuro
5.- Sierra de la Contraviesa			CS-4 Sierra de la Contraviesa
7.- Sierra Nevada			CS-5 Sierra Nevada
9.- Sierra de Pera			CS-6 Sierra de Pera
11.- Sierra Parapanda			CS-7 Sierra de Parapanda
12.- Sierra Gorda			CS-8 Sierra Gorda
13.- Sierras de Harana, de la Yedra y Cogollos			CS-9 Sierra Harana y Cogollos
14.- Sierra de Baza			CS-10 Sierra de Baza
15.- Sierras de Orce y Periate			CS-11 Sierras de Orce y Periate
16.- Sierras del Nordeste			CS-12 Serranías del Nordeste
			CS-13 Sierra del Madroñal
			CS-14 Sierra del Trigo
			CS-15 Sierra del Marqués
			CS-16 Sierra del Pozuelo
			CS-17 Sierra de las Cabras
			CS-18 Sierra de la Chanzas
			CS-19 Sierra de Madrid
8.- Lagunas del Padul		ZONAS HÚMEDAS TRANSFORMADAS	HT-1 Lagunas del Padul
		COMPLEJOS LITORALES DE INTERÉS AMBIENTAL	LA-1 Cabo Sacratif
			LA-2 Acantilados de Calahonda
		COMPLEJOS RIBEREÑOS DE INTERÉS AMBIENTAL	RA-1 Riofrío
		PARAJES SOBRESALIENTES	PS-1 Garganta del Guadalfeo
			PS-2 Tajos de Alhama
			PS-3 Entorno del Balneario de Alicún de Ortega
			PS-4 Gargantas de Gorafe
			PS-5 Mencal
			PS-6 Cerro de Jabalcón
			PS-7 Bad-Lands de Bácor-Olivar
			PS-8 Infiernos de Loja
			PS-9 El Trevenque
			PS-10 Bad-Lands de la Estación de Guadix
		ESPACIOS FORESTALES DE INTERÉS RECREATIVO	FR-1 Pinares de la Zubia
			FR-2 Embalse de Quéntar
10.- Sierra Elvira			FR-3 Sierra Elvira
			FR-4 Barranco de San Juan
		PAISAJES AGRÍCOLAS SINGULARES	AG-1 Vegas de los Guajares
			AG-2 Vega de Órgiva
			AG-3 Vega y Cueva de Píñar
			AG-4 Vegas de la Hoya de Guadix
			AG-5 Vega del Río Jate
			AG-6 Vega de Gor
			AG-7 Vega de Zújar
			AG-8 Vega de Huéscar, Castril y Guardal
			AG-9 Depresión de la Puebla de Don Fabrique
			AG-10 Vega del Río Verde
			AG-11 Polje de Zafarraya
			AG-12 Vega de Albuñol
			AG-13 Vega de Motril-Salobreña
			AG-14 Vega de Loja-Huétor Tájar-Lachar
6.- Alpujarra Alta			

Como puede apreciarse, prácticamente todos los espacios inicialmente catalogados en el Avance se mantuvieron (excepto el Espacio Protegido *6.- Alpujarra Alta*, que se cae, pasando a formar parte de los Espacios de Protección Cautelar), y se incorporan 37 nuevos espacios, además de algunos retoques a determinados espacios catalogados del Avance (*2.- Sierra de Almijara y Cázulas*, ahora *CS-1 Sierra de Almijara, Cázulas* y Guájaras; *4.- Sierra de Lújar*, ahora *CS-3 Sierras de Lújar, Jolúcar y El Conjuro*; y *13.- Sierras de Harana, de la Yedra y Cogollos*, ahora *CS-9 Sierra Harana y Cogollos*). Así, en general, se puede decir que el Catálogo se mejoró, incorporando más espacios protegidos, procedentes en su mayoría de las extintas categorías de máxima protección consideradas en el documento de Avance del Plan.

Por último, cabe decir que los espacios catalogados por el PEPMFC en la provincia de Granada fueron, comparativamente respecto al resto de PEPMFC de las provincias andaluzas, muy generosos. No tanto en número, pues es la penúltima provincia (sólo por delante de Almería) en cuanto a número de espacios catalogados, con 53 de los 496 finalmente aprobados (10.69%); sino en superficie, siendo la segunda provincia (sólo por detrás de Jaén) con mayor número de hectáreas catalogadas, con 466.598 de las 2.490.605 hectáreas protegidas (18.73%). Este desajuste entre número de espacios catalogados y superficie de los mismos, a expensas de un estudio más pormenorizado sobre todos los PEPMFC de las provincias andaluzas, podría justificarse en el hecho de que para contrarrestar los posibles desequilibrios entre las provincias de la Alta y la Baja Andalucía, se optó por incrementar el número de espacios catalogados en esta última (256 de 496, el 52% aproximadamente), con singular destaque de la provincia de Sevilla, que siendo la provincia con más espacios catalogados es la que presenta menos superficie protegida de toda Andalucía. En lo que concierne a la provincia de Granada, hay que resaltar varios hechos:

- Los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Granada representan la segunda aportación más relevante cuantitativamente (18,73% de los espacios catalogados en toda Andalucía), sólo por detrás de la provincia de Jaén (23,54%). Pero es que además también es una de las provincias más eximias cualitativamente, pues aporta algunos de los espacios más diferenciales como son todos los vinculados a ecosistemas señeros (PE o Parajes Naturales Excepcionales: 37,10%), destacadas formaciones geomorfológicas (PS o Parajes Sobresalientes: 32,19%), reductos agrosistémicos de gran interés ambiental, cultural y paisajístico (AG o Paisajes Agrícolas Singulares: 32,07%) y altas cumbres (CS o Complejos Serranos de Interés Ambiental: 20,04%), estando todos estos porcentajes muy por encima de lo que es la media por provincias.

- La provincia de Granada es la segunda de las provincias andaluzas que presenta un mayor porcentaje de su superficie catalogada (36,93%) sólo por detrás de la de Jaén (43,48%), lo que significa que una buena parte de la Provincia debe atenerse a las Normas Particulares que establece el PEPMFC, con la repercusión que ello tiene para el despliegue de actividades de gran implantación territorial, como las infraestructuras; que buena parte de sus municipios deben contemplar esta normativa en sus respectivos planeamientos, muchos de los cuales se insertan prácticamente por completo en zonas de Protección Especial; y que en virtud de las restricciones de actividades, cabe esperar que exista una cierta relocalización de usos y actividades hacia las zonas menos protegidas debido, precisamente, a las determinaciones que el PEPMFC establece para éstas.

- La provincia de Granada es la penúltima en número de espacios catalogados, sobre todo porque contiene muy pocos espacios de Protección Especial Integral (2), ya que el número de espacios de Protección Especial Compatible (51) está en la media del resto de provincias. Esto significa que, comparativamente respecto a otras provincias, los espacios a los que se les 'exige' limitación de usos y actividades (los Integrales) son proporcionalmente inferiores a los espacios en los que 'interesa' limitar los usos y actividades (los Compatibles). Esto, que en principio pudiera suponer un cierto desdoro de la Provincia, pues parece que en la provincia de Granada no existieran espacios dignos de preservación 'a ultranza', no hace sino ocultar dos realidades: la primera, el gran protagonismo que cobra la mole de Sierra Nevada en el cómputo de los espacios de Protección Especial Integral, pues aunque se considera como un único espacio, el PE-1 Paraje Excepcional de Borreguiles de Sierra Nevada es el segundo mayor espacio de Protección Especial Integral de toda Andalucía (17.500 hectáreas), sólo por detrás del otro buque insignia del proteccionismo ambiental andaluz que supone el CL-1 Complejos Litorales Excepcionales de Parque Nacional de Doñana (39.259 hectáreas). Y la segunda, que por sus particulares y ancestrales características de uso y aprovechamiento de las zonas serranas granadinas, los espacios potencialmente protegibles de manera 'integral' pasan a serlo de manera 'compatible' en virtud de la cláusula que determina que se limitará la realización de actividades "a excepción de aquellas estrictamente necesaria para el aprovechamiento de los recursos primarios"[311], como es el caso de la agricultura de alta montaña.

311. (COPT, 1988: 200)

Gráfico nº 20: **Distribución de los espacios catalogados por el PEPMFC entre las provincias andaluzas y porcentaje de representación de la provincia de Granada respecto al conjunto.** (Fuente: Elaboración propia a partir del *Texto Refundido* del PEPMF de Granada, 2016).

PROTECCIÓN ESPECIAL		Nº ESPACIOS CATALOGADOS										
		ALMERÍA	CÁDIZ	CORDOBA	GRANADA	HUELVA	JAEN	MALAGA	SEVILLA		%GR	%AND
INTEGRAL	PARAJES NATURALES EXCEPCIONALES (PE)	1	1	4	1		7	5	1	20	1,89	5,00
	COMPLEJOS LITORALES EXCEPCIONALES (CL)	3			1	4		1		9	1,89	11,11
	ZONAS HÚMEDAS BIEN CONSERVADAS (ZH)	1	6	6		4	1	2	9	29	0,00	0,00
	YACIMIENTOS DE INTERÉS CIENTÍFICO (YC)	1		9			1	3		14	0,00	0,00
COMPATIBLE	PARAJES SOBRESALIENTES (PS)	3	2	2	10	4	1	8	6	36	18,87	27,78
	COMPLEJOS SERRANOS DE INTERÉS AMBIENTAL (CS)	11	7	27	19	9	36	34	26	169	35,85	11,24
	ESPACIOS FORESTALES DE INTERÉS RECREATIVO (FR	3	10	3	4	6	6	6	6	44	7,55	9,09
	COMPLEJOS LITORALES DE INTERÉS AMBIENTAL (LA	6	15		2	3		1		27	3,77	7,41
	PAISAJES AGRÍCOLAS SINGULARES (AG)	18	4	1	14	11	2	11	1	62	26,42	22,58
	COMPLEJOS RIBEREÑOS DE INTERÉS AMBIENTAL (RA)			9	1	11	1	2	10	34	1,89	2,94
	ZONAS HÚMEDAS TRANSFORMADAS (HT)	1	4	4	1	3	6	3	19	41	1,89	2,44
	MARISMAS TRANSFORMADAS (MT)	2	6			3				11	0,00	0,00
		50	55	65	53	56	64	76	78	496	100,00	10,69
PROTECCIÓN CAUTELAR		4		8	3	0	1	7				
% respecto al total nº espacios catalogados en Andalucía		10,08	13,09	13,10	10,69	11,69	12,90	15,32	15,73			
Alta Andalucía										240	48,39	
Baja Andalucía										256	51,61	

PROTECCIÓN ESPECIAL		SUPERFICIE ESPACIOS CATALOGADOS										
		ALMERÍA	CÁDIZ	CORDOBA	GRANADA	HUELVA	JAEN	MALAGA	SEVILLA		%GR	%AND
INTEGRAL	PARAJES NATURALES EXCEPCIONALES (PE)	2.425	1.892	4.446	17.500		4.646	12.905	3.357	47.371	3,75	37,10
	COMPLEJOS LITORALES EXCEPCIONALES (CL)	1.927			230	41.454		230		43.841	0,05	0,52
	ZONAS HÚMEDAS BIEN CONSERVADAS (ZH)	87	967	1.749		3.025	206	1.510	14.281	21.825	0,00	0,00
	YACIMIENTOS DE INTERÉS CIENTÍFICO (YC)	13		732			80	128		953	0,00	0,00
COMPATIBLE	PARAJES SOBRESALIENTES (PS)	30.212	991	734	20.612	2.577	338	3.250	5.322	64.036	4,42	32,19
	COMPLEJOS SERRANOS DE INTERÉS AMBIENTAL (CS)	241.938	157.421	297.648	389.730	48.198	547.971	177.099	85.137	1.945.143	83,53	20,04
	ESPACIOS FORESTALES DE INTERÉS RECREATIVO (FR	794	1.610	24.543	2.540	24.325	29.666	16.966	10.426	110.870	0,54	2,29
	COMPLEJOS LITORALES DE INTERÉS AMBIENTAL (LA	2.838	9.653		688	29.912		21		43.112	0,15	1,60
	PAISAJES AGRÍCOLAS SINGULARES (AG)	18.632	1.853	290	34.968	39.705	466	13.027	80	109.021	7,49	32,07
	COMPLEJOS RIBEREÑOS DE INTERÉS AMBIENTAL (RA)			8.541	252	5.465	2.655	120	38.982	56.015	0,05	0,45
	ZONAS HÚMEDAS TRANSFORMADAS (HT)	9	780	1.583	78	505	233	2.230	21.996	27.414	0,02	0,28
	MARISMAS TRANSFORMADAS (MT)	1.206	10.465			9.534				21.205	0,00	0,00
		300.041	185.652	340.266	466.504	204.780	585.264	227.486	179.503	2.498.505	100,00	18,73
Superficie provincial		875.908	744.200	1.377.088	1.263.500	1.014.880	1.349.408	738.800	1.404.288	8.759.200		
% provincial protegida		34,28	24,94	24,71	36,92	20,17	43,40	31,15	12,79	28,53		
% respecto al total de superficie catalogada en Andalucía		12,05	7,45	13,66	18,73	8,22	23,54	9,15	7,21			
Alta Andalucía										65,46		
Baja Andalucía										34,54		

- Como no podía ser de otra forma, en los espacios catalogados de la provincia de Granada dominan mayoritariamente los Complejos Serranos de Interés Ambiental (83,53%), siguiéndole muy de lejos los Paisajes Agrícolas Singulares (7,49%); aunque el hecho de disponer de litoral, pese a ser reducido, hace que prácticamente participe dignamente en casi todas las categorías, confiriéndole así un cierto renombre de provincia extremadamente diversificada y variopinta.

- En línea con lo anterior, en la provincia de Granada sólo se echan en falta tres categorías de espacios catalogados. El caso de las Marismas Transformadas es entendible habida cuenta de lo abrupto del litoral granadino[312]. La ausencia de Zonas Húmedas Bien Conservadas pudiera ser achacable a dos hechos cruciales: el primero que no existían lagunas palustres bien conservadas en el momento de la redacción del PEPMFC, toda vez que las preexistentes fueron desecadas en favor de la vegas agrícolas[313] y que la única que había perdurado (Laguna de Padul) se encontraba en una fase de degradación tal que era más conveniente encuadrarla dentro de las Zonas Húmedas Transformadas; y el segundo que las escasas lagunas glaciares localizadas en las cumbres de Sierra Nevada, por sus características y reducidas dimensiones[314], se habían incorporado preferentemente en el PE-1 Paraje Excepcional de Borreguiles de Sierra Nevada. Menos justificable es la ausencia de Yacimientos de Interés Científico, pues aunque por la fecha muchos de ellos no se encontraban estudiados, y prácticamente casi ninguno se encontraba catalogado, sí que se tenía cierta constancia de la existencia de distintos enclaves de gran interés, los cuales perfectamente pudieran haber sido catalogados, al igual que sucedió en otras provincias andaluzas. Esta circunstancia hace que el PEPMFC de la provincia de Granada esté totalmente desfasado en este sentido, pues no se entiende que aparezcan yacimientos en otras provincias que, comparativamente, tienen mucha menos enjundia que algunos de los granadinos y mucho menos cuando el propio Plan reconoce que existen[315].

Por tanto, puede decirse que el PEPMFC de la provincia de Granada tuvo que concentrar sus esfuerzos en hacer una selección de los espacios más señeros; y de esta selección se concluyó que, por el tamaño de sus grandes unidades físicas, el número de espacios catalogados serían pocos, pero con una superficie muy por encima de la media de los espacios catalogados en el resto de Andalucía, es decir, que los espacios catalogados serían pocos pero muy extensos.

5.2.3.4- PROGRAMA DE ACTUACIÓN Y ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO: UNA ESTIMACIÓN ORIENTATIVA.

En un principio, estos dos documentos se plantearon como instrumentos fundamentales para garantizar la viabilidad de la gestión y de las inversiones del PEPMFC. Sin embargo, como se verá en adelante, por distintos contratiempos sus altos propósitos se irán desinflando a medida que avanzaba la redacción del Plan, hasta constituirse como unos instrumentos meramente orientativos. Ahora bien, véase primero en qué sentido se previeron estos, para luego abordar su deriva.

Así, el Programa de Actuación "expresa en términos concretos la estrategia, directrices y objetivos del Plan en orden a superar los problemas detectados y las necesarias actuaciones para corregirlos, y el plazo para su ejecución y su orden de prioridad"[316]; mientras que el Estudio Económico Financiero "evalúa económicamente tales actuaciones, expresa los compromisos de financiación de las diferentes administraciones y fija los límites de recursos que pueden ser asignados por cada uno de los agentes a la ejecución del Plan"[317]. Por tanto, podría decirse que uno determina qué hacer y el otro cómo hacerlo, con qué medios.

Para un correcto entendimiento del **Programa de Actuación** habría que distinguir entre sus programas e inversiones necesarios para la propia gestión del Plan y aquellos otros programas e inversiones que resultan oportunos para un mejor desarrollo del Plan. Los primeros, los dedicados a sacar adelante el Plan e implementarlo adecuadamente durante su vigencia, no requerirían de fuertes actuaciones o gastos, bastando una adecuada gestión y un cierto control de la disciplina urbanística, lo que, como dice el propio Plan, "no es poca cosa"[318]; ello sería así porque la propia naturaleza del Plan (plan de protección restringido a la imposición de limitaciones de usos y no a la financiación de grandes obras, y ceñido a la protección de los suelos pero sin plantear cambios sobre la situación presente o la titularidad de las propiedades) no le permitía embarcarse en mayores propósitos, lo que habría disparado sus costes, en un momento especialmente sensible económicamente (crisis de la reconversión industrial, pendiente de las transferencias autonómicas, sin percibir aún las ayudas europeas, etc.). Por su parte, los programas e inversiones oportunos para un mejor desarrollo del Plan, sí que supondrían un ingente despliegue de propuestas y presupuesto, pero como éstos eran compartidos con otras Administraciones y, en cierta forma, opcionales, no planteaban, a priori, un impedimento al desarrollo del Plan.

Entrando ya de lleno en el contenido del Programa de Actuación hay que diferenciar que existe un antes y un después entre la propuesta presentada durante el Avance y la finalmente reflejada en la Aprobación

definitiva. Cambia desde la metodología hasta el grado de detalle de las propuestas, por lo general yendo de más precisos y detallados a más ambiguos y generalizados. Ello parece ser así porque se constata que durante el Avance se realizó una ardua labor de diagnóstico y ello derivó en una heterogénea complejidad de programas que luego hubo que simplificar, y porque tras sondear a la opinión pública y escuchar a las Administraciones implicadas hubo que moderar el número y la profundidad de las propuestas. Para ser conscientes de todo esto, a continuación se presenta un estudio comparado del Programa de Actuación presentado en el Avance y el finalmente aprobado del Texto Refundido, así como un cuadro resumen donde pueden contrastarse los principales parámetros de uno y otro.

Gráfico nº 21 **Variaciones en el Programa de Actuación del PEPMFC entre su Avance y su Aprobación Definitiva** (Fuente: Elaboración propia a partir del *Documento Síntesis* y *Texto Refundido* PEPMF Granada, 2015).

CONTENIDOS DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN					
PROGRAMA DE ACTUACIÓN DEL AVANCE			PROGRAMA DE ACTUACIÓN DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA		
SISTEMATIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES	A.- Planeamiento municipal	En los municipios colindantes con complejos serranos de interés: 1. Redacción NNSS 18 municipios Sª Nevada, 4 Sª Almijara, Cázulas, Albuñuelas y los Guájares, 3 Sª Harana, 2 Sª de Pera, 3 Sª Contraviesa y 1 Sª Baza. 2. Adaptar el Planeamiento de 5 municipios Sª Nevada. 3. Directrices de planeamiento para los municipios de Sª Nevada y Las Alpujarras.	SUBPROGRAMA 1: PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	1.- Redacción de Planeamiento General Municipal	Municipios que careciendo de planeamiento o siendo insuficiente contienen áreas catalogadas por el PEPMFC: 1. Redacción NNSS 31 municipios. 2. Adaptar el Planeamiento de 5 municipios.
	B.- Planeamiento especial	En el espacio litoral y restantes áreas con demanda turística Plan Especial de Protección: 1. PEP y dotación de Infraestructuras de zonas susceptibles de transformación para cultivos subtropicales y/o forzados. 2. PEP, restauración y dotación de Infraestructuras y Directrices de planeamiento urbanístico de las Alpujarras. 3. PEP y dotación de infraestructuras de las Serranías del Nordeste.		2.- Redacción de Planes Especiales en Medio Rural	Espacios de interés ambiental en los que la complejidad de usos requieren ordenación minuciosa (Zonas esquiables Sª Nevada, Alta Alpujarra, Vega del Río Verde, Planes Especiales en ámbito de la red regional de espacios protegidos y Vega de Granada): 1. PE de Conservación y Mejora del Medio Rural en la Alpujarra Alta. 2. PEP de las Zonas Esquiables de Sª Nevada. 3. PEP, Conservación y Mejora del Medio Rural de la Vega de Granada. 4. PEP de la Vega del Río Verde. 5. PE en ámbito de la red regional de espacios protegidos.
	C.- Actuaciones especiales urgentes	En espacios que por la insuficiencia de un Plan Especial necesitan de actuación: 1. Creación del organismo gestor de Sª Nevada. 2. Plan de desarrollo agropecuario de la Vega de Granada. 3. Plan de desarrollo agropecuario del Llano Zafarraya. 4. Catalogación yacimientos arqueológicos, histórico-artísticos y elementos singulares del espacio rural.		3.- Catálogos	Aun cuando el Catálogo es abierto, es preciso concretar: 1. Catálogo Yacimientos Arqueológicos y de Interés Científico. 2. Catálogo de Elementos Singulares Construidos en el Medio Rural.
	D.- Programas de Apoyo al planeamiento	Logro de una más activa participación ciudadana en la gestión urbanística: 1. Programa de Difusión del PEPMFC. 2. Programa General de Educación y Difusión Urbanística. 3. Programa de Difusión del Planeamiento Urbanístico y Sectorial de ámbito local. 4. Campaña de Protección del Suelo No Urbanizable.	SUBPROGRAMA 2: ESTUDIOS Y PROYECTOS DE APOYO AL PLANEAMIENTO	4.- Estudios generales y Proyecto de Apoyo al Planeamiento	Obtener información y medios instrumentales para el planeamiento urbanístico: 1. Inventario de parcelaciones urbanísticas de la provincia de Granada. 2. Estudios básicos para la ordenación y regulación de los aprovechamientos recreativos de los embalses de la provincia. 3. Estudio-programa de Saneamiento Integral del Río Genil. 4. Estudio-programa de Restauración Paisajística de las Canteras de la Zubia. 5. Cartografía de Apoyo al Planeamiento.
	E.- Estudios	Estudios prioritarios para una mejor gestión de los recursos territoriales: 1. Estudio de morfodinámica litoral y oceanografía de deriva marítima. 2. Estudio sobre la salinización de los acuíferos detríticos costeros. 3. Estudio de los procesos de erosión y desertificación de las cuencas. 4. Estudio sismológico de detalle, puesta al día y vulgarización de recomendaciones constructivas y de protección civil. 5. Estudio para la delimitación de Reservas de Fauna de Especies Protegidas. 6. Estudio para la delimitación de áreas susceptibles de transformación agrícola. 7. Estudios para la ordenación del aprovechamiento recreativo de embalses.	SUBPROGRAMA 3: OTRAS ACTUACIONES E INICIATIVAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO	5.- Actuaciones relativas a Espacios Naturales Protegidos	Gestión de la Red de Espacios Naturales, propuesta de espacios a declarar y redacción de PRUG y Planes de Uso y Protección (Sierra Nevada, La Alfaguara, Cerro Gordo y Lagunas de Padul): 1. Declaración conforme a la Ley de Espacios Protegidos de los siguientes espacios: Sierra Nevada, La Alfaguara, Acantilados de Maro/Cerro Gordo y Lagunas de Padul. 2. Planes Rectores de Uso y Gestión de los Espacios Naturales declarados.
	F.- Acciones específicas de protección, conservación y gestión de espacios naturales	Asignación de figuras de protección de la Ley de Espacios Naturales Protegidos a las áreas catalogadas del PEPMFC oportunas y de ahí elaborar sus PRUGs: 1. Declaración de "Parque Nacional" del Macizo de Sª Nevada. 2. Declaración de "Reserva Integral" de interés científico de Cerro Gordo. 3. Declaración de "Parque Natural" de Sª Almijara y Cázulas. 4. Declaración de "Parque Natural" de Sª Tejeda. 5. Declaración de "Parque Natural" de Sª Lújar. 6. Declaración de "Parque Natural" de Sª Contraviesa. 7. Declaración de "Parque Natural" de Lagunas del Padul. 8. Declaración de "Parque Natural" de Sª Elvira. 9. Declaración de "Parque Natural" de Sª Parapanda. 10. Declaración de "Parque Natural" de Sª Gorda. 11. Declaración de "Parque Natural" de Sª Harana, La Yedra y Cogollos. 12. Declaración de "Parque Natural" de Sª Baza. 13. Declaración de "Parque Natural" de Sª Nordeste.		6.- Actuaciones de lucha contra la Erosión	Combatir la desertización actuando preventivamente en las causas que aceleran los procesos erosivos y restaurando áreas afectadas (Sierra de la Sagra, Alhama de Granada, Sierra de Lójar, Iznalloz, Cuenca del Negratín y Sierra Nevada.): 1. Plan de Actuación de Lucha contra la erosión en la provincia.
	G.- Acciones de saneamiento y recuperación ambiental	Actuaciones esenciales por su incidencia comarcal o provincial: 1. Programa de Saneamiento Integral del Genil. 2. Programa de Regeneración de Zonas Húmedas. 3. Planes Comarcales de Gestión de Residuos Sólidos.		7.- Promoción y Ordenación de áreas de montaña	Según el Reglamento de la Ley 25/82 se propondrán programas de ordenación y promoción para el desarrollo integrado de las zonas de montaña (Alpujarra Alta): 1. Programa de Ordenación y Promoción de la Alpujarra Alta (PROPOM).
	H.- Actuaciones en materia de gestión de espacios forestales y de conservación de suelos	Logro de una mejor protección y gestión del suelo y sus recursos biológicos: 1. Declaración de Zonas Protectoras y Redacción de Planes Comarcales de Ordenación. 2. Planes de Conservación de Suelos. 3. Plan General de Prevención y lucha contra incendios forestales. 4. Ampliación del Patrimonio Forestal del Estado. 5. Programa de Regeneración Forestal de las sierras litorales y prelitorales.			
	I.- Acciones sobre el Dominio Público	Recuperación del Domino Público: 1. Deslindes y amojonamiento de vías pecuarias. 2. Deslinde de riberas. 3. Programa de actuación para asegurar el acceso público a las zonas de Dominio Público Marítimo-Terrestre.			
DEFINICIÓN DEL CARÁCTER DE LA ACTUACIÓN		Acciones derivadas: devienen directamente de la aplicación de las determinaciones del Plan	Iniciativas imprescindibles para la incardinación del Plan		
		Acciones complementarias: suponen un apoyo a la política de protección pero cuya ejecución debe ser asumida por el organismo competente	Actuaciones de coordinación administrativa en campos vinculados con los fines implícitos o explícitos del Plan		
ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES Y PLAZOS		Corto plazo: 1-3 años	1º periodo: 2 años		
		Medio plazo: 3-5 años	½ periodo: 3 años		
		Sin definir plazos temporales	2º periodo: 4 años		
RESPONSABILIDAD		Corresponsabilidad sectorial	Corresponsabilidad sectorial		
			Organismo inversor		
COSTE ECONÓMICO		Sin determinar para excepto para las actuaciones A, B, D1 y D4	Se fija para todas las actuaciones.		

312. ORTEGA ALBA, F., "El medio físico como recurso y factor limitante", en *Historia económica de Granada*, Cámara de Comercio de Granada, 1998, p. 1-20.
313. DANTÍN CERECEDA, J., *La aridez y el endorreísmo en España. El endorreísmo bético*, Estudios Geográficos, Vol.3, nº8, 1940, p. 505-595.
314. CASTILLO MARTÍN, A. Lagunas de Sierra Nevada: todas las lagunas, valle a valle, Granada, Universidad de Granada, 2009.
315. En el Documento de Síntesis presentado para la información pública del Avance del PEPMFC de la provincia de Granada, en su Programa de Actuación se sostiene que para proteger los municipios de la periferia de Sierra Arana se propone la redacción de sendas normas subsidiarias, habida cuenta que afectan, en otras aspectos, a "zonas de gran interés arqueológico" (DGU, 1984: 288). Igualmente, en este mismo Programa de Actuación, en su punto c) iii), se justifica la no catalogación de yacimientos arqueológicos, histórico-artísticos y elementos singulares del espacio rural en "la imposibilidad de desarrollar dicho trabajo en el contexto de éste [Plan], habida cuenta de la escala general con que aquí se ha trabajado" (DGU, 1984: 291); lo que, primero, supone que existen y en abundancia tal que no han podido ser catalogados por la envergadura de los mismo, y segundo, que aunque hay que precisar la escala y las fuentes de información, no debiera hacerse mucho más de lo que se ha hecho en el Catálogo de otras provincias.
316. (DGU, 1984: 285)
317. Op. cit.
318. Op. cit.

Lo primero que llama la atención es la metodología aplicada en cada caso. Así, mientras que el Plan de Actuación del Avance no especificaba metodología alguna, y sabiendo que éstas se diseñaron a iniciativa de la Dirección General de Urbanismo, oídas las propuestas de los distintos equipos redactores y a expensas de las aportaciones que hicieran particulares y organismos públicos durante la información pública, la audiencia de Corporaciones Locales y la información sectorial[319]; no es difícil conjeturar que la batería de actuaciones presentadas fuera multisectorial, omnicomprensiva y, en cierta forma, hasta extralimitada respecto a las posibilidades de un Plan Especial. Por decirlo de otra forma, fue la exposición de todo lo que se debería acometer en relación al medio físico de la Provincia, sin tener en cuenta las limitaciones de un Plan Especial amparado en la legislación urbanística, con ánimo de cribar posteriormente lo estrictamente competente a éste, pero procurando dejar constancia tanto del arduo trabajo realizado como de todo lo que quedaría por hacer en la Provincia una vez aprobado el mencionado Plan. De esta manera, cuando en el Texto Refundido de la Aprobación definitiva se afronta la descripción de la metodología aplicada para elaborar el Plan de Actuación, ya sí se especifica la metodología seguida; metodología que fija perfectamente cuales habrán de ser sus extremos: meramente lo relativo al tratamiento urbanístico del territorio. Así se arguye cuando sostiene que "para determinar el contenido de este bloque de actuaciones se ha partido de un análisis exhaustivo del planeamiento urbanístico vigente y en desarrollo y de su contraste con las determinaciones del Plan Especial. Posteriormente se ha valorado la oportunidad y conveniencia de cada figura programa en base a otros factores de decisión como los poblacionales y la presencia de dinámicas urbanísticas particulares (crecimiento, conflictividad, etc.)"[320]. Simplemente con este drástico cambio metodológico ya puede inferirse la radical selección de propuestas que se hará entre el Avance y el Texto Refundido.

Pero no sólo la metodología se afinaría, la propia definición del carácter de la actuación también se sintonizaría con las posibilidades del Plan Especial. Así, durante el Avance se barajaban acciones derivadas y complementarias, derivadas aquellas que devienen directamente de la aplicación de las determinaciones del Plan y complementarias las que suponen un apoyo a la política de protección pero cuya ejecución debe ser asumida por el organismo competente. Esta división se mantiene en la Aprobación definitiva, sólo que ahora las acciones derivadas ya no son 'imposiciones' para otros organismos, sino 'invitaciones' a la coordinación con otros organismos vinculados; circunstancia sobrevenida a partir de los informes sectoriales emitidos durante la información pública y tras las presiones recibidas por parte de algunos organismos sectoriales, celosos de mantener sus competencias. Un buen ejemplo de lo que se dice aquí puede verse en como se caen las actuaciones del apartado *I.- Acciones sobre el Dominio Público* del Avance, que afectaba a los organismos de costas y cuencas hidrográficas.

La excepción que confirma esta regla es el establecimiento de los plazos dados a las distintas actuaciones, ya que en la Aprobación definitiva llegan a ajustarse los plazos más que en el Avance. Y es que durante el Avance se fijaban corto plazo (1-3 años), medio plazo (3-5 años) y sin determinar plazo; mientras que la Aprobación definitiva se establecen 1º periodo (2 años), periodo medio (3 años) y 2º periodo (4 años). Ello se debe, en primer lugar a que, como es obvio, durante el Avance es más difícil ajustar los plazos, pues no se conoce a ciencia cierta a dónde va a conducir el Plan, lo que obliga a dar unos plazos más imprecisos y abiertos; y segundo a que, como es lógico, al haberse hecho una selección drástica de las actuaciones, resultando la mayor parte de ellas perfectamente encuadrables en los prefijados límites de la normativa urbanística, era perfectamente factible ajustar los plazos para estas actuaciones, llegando a la precisión del año.

Por último, donde más palpable se hacen los cambios sucedidos es en la propia evolución de las actuaciones planteadas. Así, en el cómputo total se pasaron de 38 actuaciones programadas durante el Avance a 1as 17 finalmente recogidas en el Texto Refundido de la Aprobación definitiva. La mayor parte de estas pérdidas se dieron en orden inverso al que fueron presentadas en el Avance, donde se inicia por las directamente relacionadas con el órgano promotor del Plan y se concluye con aquellas actuaciones que requieren la iniciativa de otras instituciones públicas. Así, se caen todas las actuaciones del apartado *I.- Acciones sobre el Dominio Público*, la mayor parte de las señaladas en los apartados *G.- Acciones de saneamiento y recuperación ambiental* y *H.- Actuaciones en materia de gestión de espacios forestales y de conservación de suelos*, y una buena parte de las de los apartados *E.- Estudios*, *F.- Acciones específicas de protección, conservación y gestión de espacios naturales* y *C.- Actuaciones especiales urgentes*; mientras que prácticamente se mantienen todas las relacionadas con el planeamiento urbanístico o de especial protección. Por actuaciones, se echan en falta las siguientes:

- *A.3.- Directrices de Planeamiento para los municipios de Sª Nevada y Las Alpujarras*: Posiblemente cayeron porque, al igual que sucediera con las Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales, era preferible centrar los esfuerzos en sacar adelante su planificación más que en elaborar unos documentos marco.

- *B.1.- Plan Especial de Protección y Dotación de Infraestructuras de zonas susceptibles de transformación para cultivos subtropicales y/o forzados*: Llama la atención que una problemática tan creciente por entonces como era la profusión de invernaderos y la subida de cota de los subtropicales desapareciera del Plan,

seguramente porque la alta competitividad de estas producciones invitaba al laissez-faire y, sobre todo, porque su cometido escapaba a la planificación urbanística. De hecho, no será hasta mucho después, con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (2012), cuando se aborde esta cuestión en profundidad.

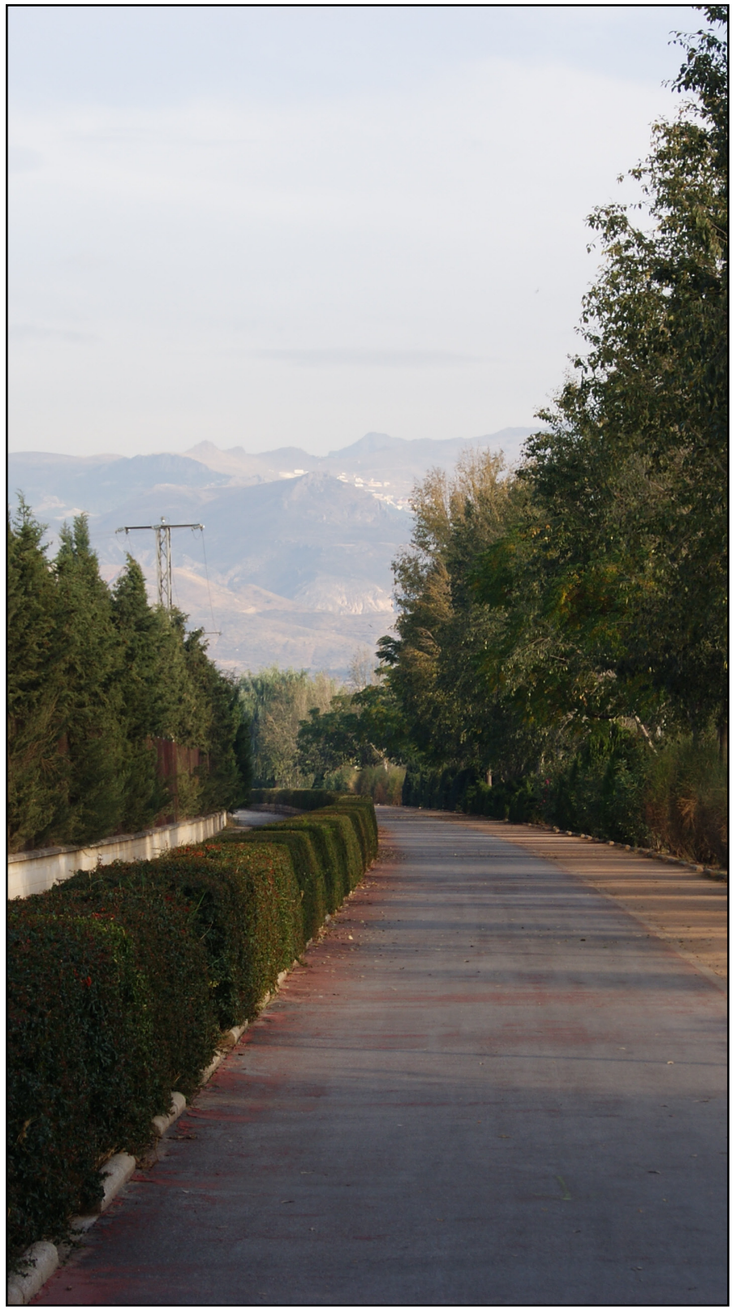
- *B.2.- Plan Especial de Protección, restauración y dotación de Infraestructuras y Directrices de planeamiento urbanístico de las Alpujarras*: Se sustituiría por la actuación *1.2.1.- Plan Especial de Conservación y Mejora del Medio Rural en la Alpujarra Alta*, más lógica en un ámbito donde prevalece lo rural sobre la disposición de importantes infraestructuras o grandes urbes; mientras que la cuestión de la protección de las infraestructuras de regadío (las acequias de careo), uno de los principales cometidos de esta actuación, se podía considerar igualmente a través de su articulación con el medio rural. Además, los trabajos de referencia sobre Las Alpujarras se completarían con la actuación *3.7.1.- Programa de Ordenación y Promoción de la Alpujarra Alta (PROPOM)*, programa con el que se pretendía dinamizar socioeconómicamente esta comarca. Todo lo cual hace pensar que, en cuanto a las actuaciones previstas, Las Alpujarras fueron unas de las grandes agraciadas por el PEPMFC.

- *B.3.- PEP y dotación de infraestructuras de las Serranías del Nordeste*: Al contrario que Las Alpujarras, esta comarca será la gran olvidada en cuanto a las actuaciones previstas por el PEPMFC. Así, si en el Avance se incluía esta propuesta además de la declaración de un Parque Natural para ella, en el documento final desaparecerá por completo cualquier referencia directa a las Serranías del Nordeste.

- *C.3.-Plan de desarrollo agropecuario del Llano Zafarraya*: También dejará de referenciarse cualquier mención directa sobre el Llano de Zafarraya, que igualmente se diluye entre el resto de actuaciones transversales a cualquier ámbito comarcal de la Provincia.

- *D.- Programas de Apoyo al planeamiento*: Todas las actuaciones previstas en el Avance en referencia a la voluntaria implicación social en el planeamiento urbanístico y sectorial de la Provincia (*D.1.- Programa de Difusión del PEPMFC*, *D.2.- Programa General de Educación y Difusión Urbanística*, *D.3.- Programa de Difusión del Planeamiento Urbanístico y Sectorial de ámbito local* y *D.4.- Campaña de Protección del Suelo No Urbanizable*), poco a poco se fueron transformando en unas actuaciones más de tipo burocrático-impositivo como las *2.4.1.- Inventario de parcelaciones urbanísticas de la provincia de Granada* y *2.4.5.- Cartografía de Apoyo al Planeamiento* del texto final; lo que podría interpretarse como una cierta pérdida de las ingenuidad inicial de conseguir un planeamiento plenamente participativo y compartido con la ciudadanía.

- *E.- Estudios*: El inicial planteamiento de realizar varios estudios para una mejor gestión de los recursos territoriales pasará de tratarse de manera general (litorales, acuíferos, desertificación, sismología, faunística, transformaciones agrícolas, embalsados…) a plantearse de forma puntual y perfectamente limitada (embalses de la Provincia, río Genil y Canteras de la Zubia). Posiblemente ello se debería a que se consideró más oportuno resolver los problemas acuciantes (aquellos que se habían suscitado en las alegaciones), más que a aborda aquellas cuestiones que, tarde o temprano, serían estudiadas y resueltas en los respectivos planes que se aprobasen para cada ámbito cuando llegase el momento.



Imágen nº 28: Prominencia del CS-5 sobre la ciudad de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

319. Entrevista Gonzalo Acosta Bono (16/11/2015).
320. (COPT, 1988: 235)

- *F.- Acciones específicas de protección, conservación y gestión de espacios naturales*: Una de las acciones más paradójicas fue la de declaración de Espacios Naturales Protegidos, pues, como había sucedido con el resto de acciones, en la Aprobación definitiva se cayeron muchas de las propuestas planteadas durante el Avance; sin embargo, como se podrá comprobar posteriormente, la mayor parte de los espacios propuestos durante el Avance pasarán a formar parte de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) en la provincia de Granada, glosando considerablemente la terna de espacios propuestos durante la Aprobación definitiva. Así, en el Avance se propusieron los espacios de Sª Nevada, Cerro Gordo, Sª Almijara y Cázulas, Sª Tejeda, Sª Lújar, Sª Contraviesa, Lagunas del Padul, Sª Elvira, Sª Parapanda, Sª Gorda, Sª Harana, La Yedra y Cogollos, Sª Baza y Sª Nordeste (13 en total); en la Aprobación definitiva los espacios de Sª Nevada, La Alfaguara, Acantilados de Maro/Cerro Gordo y Lagunas de Padul (sólo 4); y finalmente la RENPA reconocerá los espacios de Sª Nevada, Sª Baza, Sª Castril, Sª Huétor, Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama, Dehesa Generalife, Dehesa Santa Fé, Acantilados de Maro-Cerro Gordo, Charca Suárez, Cárcavas Marchal, Cueva de las Ventanas, Falla Nigüelas, Infiernos de Loja, Peña de Castril, Peñones de San Cristobal y Tajos de Alhama (es decir, un total de 17, contando con el Parque Nacional de Sierra Nevada). Por consiguiente, a este respecto se podría decir que la propuesta del Avance se ajustó más a los propósitos últimos de la Junta de Andalucía de constituir una tupida red de espacios protegidos para la Comunidad, que a la puntual y salpicada distribución de espacios protegidos que pretendía la Aprobación definitiva. Según entrevista mantenida con el Director del Plan[321], ello se debió a que se intentó concretar la aprobación de aquellos

Gráfico nº 22: **Correlación entre las propuestas de declaración de espacios naturales protegidos del Avance del PEPMFC, la Aprobación Definitiva del PEPMFC y la RENPA** (Fuente: Elaboración propia a partir del *Documento Síntesis*, el *Texto Refundido* del PEPMF de Granada y la REDIAM, 2015).

Propuesta de declaración de espacios naturales protegidos del PEPMFC en el Documento Síntesis	Propuesta de declaración de espacios naturales protegidos del PEPMFC en el Texto Refundido	Espacios naturales protegidos finalmente declarados en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía
Sierra Nevada	Sierra Nevada	Parque Nacional Sierra Nevada
Sª Baza		Parque Natural Sierra de Baza
Sª Nordeste		Parque Natural Sierra de Castril
Sª Harana, La Yedra y	La Alfaguara	Parque Natural Sierra de Huétor
Sierra Nevada	Sierra Nevada	Parque Natural Sierra Nevada
Sª Almijara y Cázulas		Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama
Sª Tejeda		
		Parque Periurbano Dehesa Generalife
		Parque Periurbano Dehesa Santa Fe
Cerro Gordo	Acantilados de Maro/Cerro	Paraje Natural Acantilados Maro-Cerro Gordo
		Reserva Natural Concertada Charca de Suárez
		Monumento Natural Cárcavas de Marchal
		Monumento Natural Cueva de las Ventanas
		Monumento Natural Falla de Nigüelas
		Monumento Natural Infiernos de Loja
		Monumento Natural Peña de Castril
		Monumento Natural Peñones de San Cristobal
		Monumento Natural Tajos de Alhama
Sª Lújar		
Sª Contraviesa		
Lagunas del Padul	Lagunas de Padul	
Sª Elvira		
Sª Parapanda		
Sª Gorda		

espacios que ya tenían avanzada su tramitación, garantizando que nacieran con plenas garantías jurídicas y de gestión, asegurando para ello que se acompañasen de sus correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión y sus Planes de Uso y Protección (posteriormente denominados PORN y PRUG de cada espacio natural protegido).

- *G.- Acciones de saneamiento y recuperación ambiental*: De las tres propuestas inicialmente planteadas durante el Avance (*Programa de Saneamiento Integral del Genil, Programa de Regeneración de Zonas Húmedas y Planes Comarcales de Gestión de Residuos Sólidos*) sólo la de actuación sobre el río Genil se mantendrá, desapareciendo la regeneración de zonas húmedas por entenderse comprendida en los *Estudios básicos para la ordenación y regulación de los aprovechamientos recreativos de los embalses de la provincia* (aunque no guardase una relación directa), y postergándose la gestión de residuos sólidos habida cuenta de la inconsistencia que la división administrativa comarcal había contraído y la necesidad de realizar un plan integrado para toda la Comunidad sobre esta cuestión.

- *H.- Actuaciones en materia de gestión de espacios forestales y de conservación de suelos:* Todas las actuaciones planteadas (*Declaración de Zonas Protectoras y Redacción de Planes Comarcales de Ordenación, Planes de Conservación de Suelos, Plan General de Prevención y lucha contra incendios forestales, Ampliación del Patrimonio Forestal del Estado, Programa de Regeneración Forestal de las sierras litorales y prelitorales*) se caerán en el texto finalmente aprobado, en el que sólo se referencia un *Plan de Actuación de Lucha contra la erosión en la provincia* que tiene como máximo cometido combatir la desertización actuando preventivamente en las causas que aceleran los procesos erosivos y restaurando áreas afectadas (Sierra de la Sagra, Alhama de Granada, Sierra de Lójar, Iznalloz, Cuenca del Negratín y Sierra Nevada). Por tanto, se descarta cualquier tipo de intervención que invada la celosamente guardada competencia forestal, se desestima cualquier plan que tenga como marco la división administrativa comarcal, y se deja de precisar cuales son los motivos de la erosión para recoger una casuística más genérica y enfocada hacia la desertización.

- *I.- Acciones sobre el Dominio Público*: Finalmente se echa por tierra cualquier actuación que tenga que ver con el tratamiento o delimitación del dominio público. En primer lugar, por tener ya sus garantes, a quienes les competía planificar la intervención que procediera, lo que reiteradamente reclamarían en las alegaciones presentadas al Plan. Y segundo, porque siendo conscientes del elevado coste económico, pero también burocrático, que suponía el deslinde de la vasta red de dominios públicos desplegados sobre Andalucía, la cautela por sacar adelante el Plan recomendaba desvincularlo de este asunto y programarse en posteriores políticas sectoriales.

Por tanto, podría decirse que el Programa de Actuaciones fue drásticamente cercenado en favor, nuevamente, de la viabilidad del Plan; resolviéndose aquellos asuntos que pudieran resultar un freno a su aprobación.

GRANADA — IDEAL - Pág. 19

La Comisión Provincial de Urbanismo da el visto bueno al Plan provincial de Protección del Medio Físico

En la actualidad se lleva a cabo una exposición de documentación y planos de dicho Plan, en el Hospital Real

Como hemos venido informando, en estos días se expone al público, en el Hospital Real, una serie de planos y material técnico y de estudio referentes al Plan Especial de Protección del Medio Físico de Granada, promovido por la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía. Pues bien, tal plan ha sido aprobado de forma inicial por la Comisión provincial de Urbanismo, tras las oportunas tramitaciones, como indica la referencia de la reunión de dicha comisión, que reproducimos a continuación:

"Visto el expediente de referencia, la Comisión provincial de Urbanismo acuerda la aprobación inicial del mismo y su exposición pública durante un mes a fin de que se hagan las alegaciones que se estimen oportunas, debiendo darse audiencia por el mismo plazo de un mes a las Corporaciones locales de la provincia. El Plan Especial estará a disposición de quien desee consultarlo en la sede de la Delegación provincial de Política Territorial, sita en la Avenida de la Constitución núm. 18, portal 2, y en la sede de la Delegación provincial de la Consejería de Gobernación, sita en Gran Vía, 34, durante las horas de oficina.

SUSPENSION DE LICENCIAS

Con esta aprobación inicial se acuerda, asimismo, la suspensión en el otorgamiento de licencias de todos los actos relacionados en el artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística a excepción de los contemplados en los números 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, y 14 y en las áreas correspondientes a los suelos clasificados como no urbanizables por los Planteamientos municipales vigentes, o clasificables como tales por aplicación de los criterios enumerados en el artículo 81 de la Ley del Suelo, al estar afectadas por nuevas determinaciones del planteamiento que pueden suponer modificación del régimen urbanístico existente con excepción de las clasificados como tales en el planteamiento de los municipios de Armilla, Granada, Baza, Cúllar, Dílar, Dúdar, Fuente Vaqueros, Las Gabias, Gójar, Lanjarón Motril, Ogíjares, Otura, Padul, Salobreña, Valle de Zalabí, La Zubia, Villanueva de Mesía, dado que en los mismos se contienen determinaciones de protección general, en la línea de las propuestas en el presente Plan, quedando limitada la suspensión en estos supuestos a aquellas áreas incluidas en el catálogo de Espacios y Bienes Protegidos.

Esta suspensión, tendrá en general una duración de dos años contados a partir de la publicación del presente acuerdo con independencia de los supuestos particulares que concurran en cada municipio, en función de la tramitación de su propio planteamiento municipal.

No obstante podrán concederse licencias basadas en el régimen vigente siempre que se respeten las determinaciones del nuevo planteamiento, criterio que será de aplicación para los acuerdos a adoptar por la Comisión provincial de Urbanismo en relación con los expedientes sometidos a trámites de los artículos 83, 85 y 43.3 de la Ley del Suelo y 44 y 45 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Asimismo se acuerda la anotación preventiva de los espacios de catálogo de acuerdo con lo previsto en el artículo 87.3 del Reglamento de Planeamiento".

Julio Rodríguez asistió a la firma de un préstamo de 25 millones al Ayuntamiento de Motril

MOTRIL (José MARTIN).— El consejero de Economía, Planificación, Industria y Energía de la Junta de Andalucía, Julio Rodríguez, visitó ayer la ciudad de Motril para asistir al acto de la firma de las escrituras de un préstamo personal de 25 millones de pesetas que ha concedido la Caja Postal al Ayuntamiento de Motril. Este préstamo se ha concedido merced al acuerdo de colaboración mutua que firmaron el Consejo de Administración General de la Caja Postal de Madrid con la Junta de Andalucía en diciembre del año 1983.

Asistieron a la firma del documento el corredor de Comercio Vicente Arranz Dolijo, por la Caja Postal, Antonio Ruiz Fernández; por el Ayuntamiento de Motril, Enrique Cobo y por la Junta de Andalucía, el consejero de Economía, Julio Rodríguez.

El alcalde de esta localidad se mostró muy satisfecho por la firma de este préstamo que supone la amortización de la deuda a corto plazo y la agilización de la fluidez económica para el Ayuntamiento de Motril.

Armilla: Hoy, último acto de música clásica de la "Asociación Ruiz Aznar"

Hoy, sábado, en la Biblioteca Municipal de Armilla, a las 8 de la tarde, tendrá lugar el tercer y último acto del pequeño ciclo dedicado a la música clásica que organiza el Ayuntamiento de Armilla en colaboración con la Asociación Cultural "Valentín Ruiz Aznar".

El acto consistirá en una conferencia a cargo de Alberto de la Oliva Fernández Montesinos, que expondrá sus "Apuntes sobre la

Padul: La población, indignada por una subida muy elevada de la Contribución Urbana

PADUL (J. VILLENA).—Reina un gran malestar en esta localidad, entre todo su vecindario, a causa de los nuevos valores dados a la contribución urbana. En estos días se han recibido por los vecinos comunicaciones personales, de la Delegación de Hacienda, en las que se les comunica tanto las valoraciones de sus propiedades urbana, como la base imponible que poseen y, por tanto, la contribución a abonar. Según hemos sabido, a la totalidad de los paduleños les supone un aumento del 60 al 100 por 100, respecto a lo que hasta ahora abonaban por tal concepto de ur-

te toda la jornada de ayer hubo cierta tensión entre el vecindario y los comentarios en la plaza, calles y bares, fueron sobre este tema.

Hay quien habla de manifestarse contra esta subida o de llevar a cabo otras acciones de protesta, para que no se haga efectiva la nueva contribución. Incluso hay quien culpa de tal forma la o bien en medios indica que per po lo que poración que le

Imágen nº 29: Anuncio de la exposición pública del PEPMFC (Fuente: Archivo COPT Delegación Granada, 2016).

321. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015)

En cuanto al **Estudio Económico Financiero** la distinción entre el Avance y la Aprobación definitiva es más manifiesta si cabe, pues mientras que en el Avance no se aventuraban cifras excepto para contadas actuaciones, todas ellas directamente relacionadas con el Plan y con su promotor (la Dirección General de Urbanismo); en la Aprobación definitiva se modulan todas las partidas, algunas de ellas con gran grado de detalle tales como las *Actuaciones de Planeamiento Urbanístico* y los *Estudios y Proyectos de apoyo al planeamiento*, es decir, los directamente vinculados a la ya Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Según se cita expresamente en el texto, "la valoración… se ha realizado según criterios generales que guardan un nivel de coherencia contrastado respecto a los comportamientos conocidos de las distintas Administraciones actuantes"[322], lo que no deja de ser paradójico si se tiene en cuenta la corta experiencia de la Administración Autonómica y la distancia que estaban queriendo marcar el resto de administraciones respecto a ésta. Estas cifras se contrastarían con las tarifas mínimas de los colegios profesionales, corregidas según la dimensión del ámbito a tratar, la conflictividad existente en él, la escala de trabajo y la complejidad/diversidad de elementos territoriales concurrentes.

Todo ello arroja una cifra total de 150.500.000 millones de pesetas que se dividen en 95,5 millones para el Subprograma 1, 30 millones para el Subprograma 2 y 25 millones para el Subprograma 3. Es decir, que el gran esfuerzo inversor se realizaría en la promoción de la redacción del planeamiento urbanístico de aquellos municipios marcados por el Plan, destinando para ello dos tercios de los recursos presupuestados.

Al respecto cabría decir que las cifras barajadas eran, a todas luces, orientativas y, en cierta forma, no muy ajustadas a realidad, pese al gran esfuerzo realizado para ello. Pues, extrapolando las partidas a la actualidad (corrección del IPC incluida) los 1.394.000 €[323] presupuestados para la redacción del planeamiento urbanístico de los 36 municipios, los 5 Planes Especiales de Protección/Conservación y los 2 Catálogos determinados en el Plan, eran considerablemente insuficientes, toda vez que ello habría supuesto una media de 32.419 € por instrumento; cifra muy por debajo de lo que hoy en día se concursa, ni siquiera considerando la coparticipación entre administraciones.

La forma de financiación estipulada en el abono de estas cantidades era la ejecución directa del gasto o la subvención al 50-80% a las corporaciones locales, para el caso de los subprogramas 1 y 2; y la coparticipación negociada con otras administraciones para el caso del subprograma 3 (excepción hecha de la inversión en PRUG, que correría íntegramente a cargo de la Consejería, todavía competente en materia ambiental y deseosa de mantener el control sobre la configuración de los nuevos espacios naturales a constituir).

la cuantía total. Ello se debe a que este tipo de actuaciones constituyen una programación anual continua, cuyas grandes magnitudes económicas para la provincia de Huelva son las siguientes:

OBJETIVOS	PRESUPUESTO 1.986 (000 Ptas)	No Provincializado
Conservación	134.800	120.300
Restauraciones	156.200	40.000
Incendios	91.400	75.000
TOTAL	382.400	235.300

Además de estos presupuestos ordinarios en el año 1.986 -un total regional de 3.148,4 millones de pesetas- el I.A.R.A. gestiona a su vez fondos procedentes del "Plan General para combatir la desertificación en Andalucia" cuya cuantía total asciende a 2.500 millones más otros 1.000 más del ICONA, lo que totaliza unos 5.000 millones aproximadamente en el concepto actuaciones de lucha contra la erosión.

5.- RESUMEN DE ACTUACIONES

En la tabla adjunta se identifica para cada una de las actuaciones programadas la prioridad de ejecución (1º período o 2º periodo, de dos años cada uno de ellos); la corresponsabilidad sectorial; el coste económico y el organismo/s inversor/es correspondiente/s.

La agregación de dichos datos presentan los siguientes resultados globales (millones de pesetas).

	PERIODO 1º	PERIODO 2º	SIN DETERMINAR	TOTAL
Subprograma 1	26.000	14.500	55.000	95.500
Subprograma 2	15.000	5.000	10.000	30.000
Subprograma 3	-	15.000	10.000	25.000
TOTAL	41.000	34.500	75.000	150.500

Imágen nº 30: Presupuestado del Programa de Actuación. (Fuente: COPT, *PEPMFC de la provincia de Granada. Texto Refundido*, 1988).

322. (COPT, 1988: 245).

323. Actualización basada en la aplicación de la variación del IPC ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística para el periodo noviembre de 1987 - noviembre de 2015 (142,9%) y su conversión a euros.

5.2.4.- EL PROCESO DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE AUDIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES.

De acuerdo con la Constitución Española (artículo 9.2.) y la Ley del Suelo vigente (artículo 4.2.), había que proceder a la información pública y la audiencia administrativa del Plan. Esto se realizaría a través de un doble procedimiento: el formal o reglado (alegaciones y pronunciamientos de organismos) y el particular o expresamente previsto para el PEPMFC (divulgación mediante la información permanente y el debate constructivo).

5.2.4.1.- El particular y expreso procedimiento de exposición y participación pública del PEPMFC.

Por las particulares características del PEPMFC y por la propia autoimposición de su organismo promotor (planificar de abajo hacia arriba y máxima divulgación y transparencia en las actuaciones públicas), el PEPMFC debería contar con un procedimiento de información y participación pública expreso, amén del prefijado por norma. Este procedimiento se caracterizaría por un doble proceder: de un lado la información permanente de la ciudadanía y los organismos implicados durante todas las fases del proceso, y del otro lado el debate y el intercambio de criterios y sugerencias en todos los ámbitos sociales.

La información permanente de la ciudadanía y organismos implicados se había previsto como una autoimposición de la Consejería. Así lo corrobora el Director-Coordinador del Plan[324] y el propio *Texto Refundido*, cuando sostiene que "La primera obligación de la institución promotora de este Plan, es lógicamente reforzar las líneas de información permanente durante todo el proceso"[325]. Por lo que a cada avance del Plan se informaría puntualmente sobre los adelantos logrados en él. Para ello se procedió a las siguientes actuaciones:

1. La comunicación a organismos implicados del inicio de cada fase, a fin de recabar información útil para la redacción de cada documento del Plan (jugando un papel crucial el Documento de Trabajo nº12 de la DGU, *Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial*, presentado por la empresa adjudicataria EPYPSA).

2. La producción de materiales de divulgación tales como carteles (como el ya adjuntado en este trabajo) o ejemplares de documentos de síntesis (como el trabajado para establecer la comparativa entre el Avance y la Aprobación definitiva).

3. La habilitación de medios para la consulta de documentos, incluyendo en ello la atención técnica personalizada (en el caso de la provincia de Granada técnicos de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes seleccionados al efecto).

4. Y la elaboración de informes sobre la marcha del programa (Comisión de Urbanismo de Andalucía 03.1985 y 04.1986, Comisión Asesora de Medio Ambiente 07.1984 y 04.1986 y Comisión Provincial de Urbanismo).

Por su parte, el instar al debate y el intercambio de criterios y sugerencias en todos los ámbitos sociales se había considerado como una oportunidad tanto de hacer partícipes a determinados colectivos, directa o indirectamente relacionados con los propósitos del Plan; como de recabar aquella información que, por la imposibilidad de profundizar en todos los pormenores del Plan, pudieran ser facilitados por los colectivos más especializados. Siempre "al objeto de incorporar aquellas [sugerencias] que se estimen oportunas"[326] y, colateralmente, lograr el máximo consenso y aceptación de quienes habrían de gestionar el Plan[327]. Para ello se realizaron las siguientes actividades:

5. La exposición con elementos de artes gráficas específicos y monitores expresamente formados para proporcionar explicaciones sobre la profundidad y calado del Plan (se hicieron dos exposiciones, una en Granada capital[328] y otra en Motril).

6. La celebración de actos públicos, conferencias, mesas redondas, etc., con la finalidad de atraer la opinión y las aportaciones de profesionales del ramo (destacando las mantenidas entre técnicos de ésta y otras consejerías, entre éstos y los miembros del Equipo Redactor, y a su vez de todos éstos con profesionales de reconocido prestigio y distintos representantes municipales).

7. La convocatoria de mesas de trabajo monográficas según sectores sociales e institucionales, tales como asociaciones profesionales, administraciones locales y regional, etc.

8. Y la extensión de estas actividades a algunos de los centros comarcales de mayor entidad de la Provincia (en el caso de la provincia de Granada se llevó a Motril).

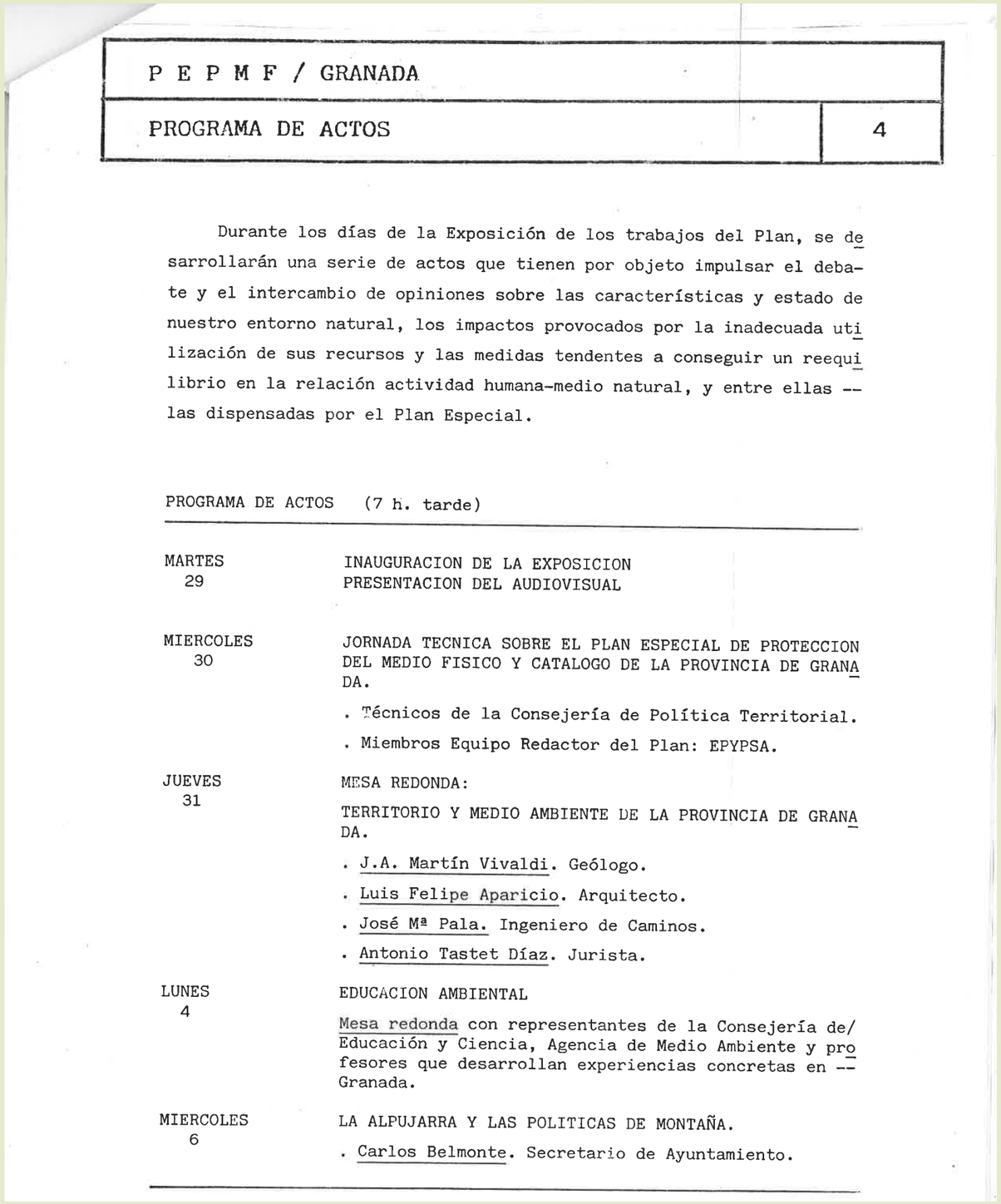
---

324. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).
325. (COPT, 1988: 370).
326. (COPT, 1988:370)
327. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).
328. Ésta estuvo abierta en el Hospital Real durante el plazo de diez días (del 29 de enero al 7 de febrero de 1985), realizándose dos exposiciones presenciales por mañana y tarde. Estas exposiciones presenciales correrían a cargo del Equipo Redactor en el primer día, cuando se inauguró la exposición y se presentó a las autoridades y prensa invitada, mientras que el resto de jornadas corrió a cargo del técnico colaborador Miguel Ángel Sánchez del Árbol. En las mismas podían contemplarse una veintena de paneles explicativos y la proyección de un vídeo divulgativo, al tiempo que se sometía a los visitantes a un breve cuestionario sobre la idoneidad del Plan (cuestionario del que no ha trascendido noticia).

Como puede argüirse, todas estas actividades supusieron un gran esfuerzo, consumiendo una parte importante de las dedicaciones y costes del Plan. Y aunque en apariencia los resultados no fueron tan provechosos, al menos de manera inmediata, es decir, en cuanto a aportaciones al Plan, pues solo se presentaron formalmente dos escritos de sugerencias de Organismos y Entidades; sí que lo fueron, y mucho, respecto a su divulgación, tanto entre profesionales especializados como entre la población en general. Es por ello que el Plan se dio a conocer rápidamente, particularmente entre los profesionales relacionados, lo que ayudaría a allanar y facilitar su futura gestión, hecho que no resultará nada baladí si se vincula a la durabilidad de su vigencia y la repercusión que el mismo ha tenido en otros muchos planes y políticas, circunstancia que no puede atribuirse únicamente a su divulgación, pero que tiene parte de responsabilidad en ello.

Como anécdota, cabe destacar el éxito que tuvo la presentación pública del PEPMFC en el Crucero del Hospital Real, donde estuvo expuesto durante un par de semanas, recibiendo la afluencia de gran número de personas y recabando el interés de un público muy dispar (profesionales, funcionarios, público en general…). En este momento fue en el que se entregaron distintos ejemplares del documento de Síntesis del Avance, todo un ímprobo esfuerzo económico, pero también personal porque siempre contó con la explicación in situ de un monitor nombrado al efecto[329].

Otra anécdota fue como se pretendió llevar el Plan incluso más allá de las capitales provinciales, eligiendo algunos de los centros comarcales más señeros para su promoción. Esto entroncaría con un doble propósito: el primero, la difusión del Plan por toda la Provincia; y el segundo, el relanzamiento de la comarcalización de Andalucía, circunstancia que como se ha dicho ya aquí resultó infructuosa, pero que todavía se mantenía en mente.



P E P M F / GRANADA

PROGRAMA DE ACTOS 4

Durante los días de la Exposición de los trabajos del Plan, se desarrollarán una serie de actos que tienen por objeto impulsar el debate y el intercambio de opiniones sobre las características y estado de nuestro entorno natural, los impactos provocados por la inadecuada utilización de sus recursos y las medidas tendentes a conseguir un reequilibrio en la relación actividad humana-medio natural, y entre ellas -- las dispensadas por el Plan Especial.

PROGRAMA DE ACTOS (7 h. tarde)

MARTES 29 — INAUGURACION DE LA EXPOSICION
PRESENTACION DEL AUDIOVISUAL

MIERCOLES 30 — JORNADA TECNICA SOBRE EL PLAN ESPECIAL DE PROTECCION DEL MEDIO FISICO Y CATALOGO DE LA PROVINCIA DE GRANADA.
. Técnicos de la Consejería de Política Territorial.
. Miembros Equipo Redactor del Plan: EPYPSA.

JUEVES 31 — MESA REDONDA:
TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE DE LA PROVINCIA DE GRANADA.
. J.A. Martín Vivaldi. Geólogo.
. Luis Felipe Aparicio. Arquitecto.
. José Mª Pala. Ingeniero de Caminos.
. Antonio Tastet Díaz. Jurista.

LUNES 4 — EDUCACION AMBIENTAL
Mesa redonda con representantes de la Consejería de/ Educación y Ciencia, Agencia de Medio Ambiente y profesores que desarrollan experiencias concretas en -- Granada.

MIERCOLES 6 — LA ALPUJARRA Y LAS POLITICAS DE MONTAÑA.
. Carlos Belmonte. Secretario de Ayuntamiento.

Imágen nº 31: Actos de exposición pública organizados para difundir el PEPMFC en la provincia de Granada. (Fuente: Archivo Delegación Territorial de la COPT en Granada, 1985)..

5.2.4.2.- EL FORMAL Y REGLADO PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y AUDIENCIA A LAS ADMINISTRACIONES.

Según la normativa vigente[330], todo Plan Especial de estas características debía someterse al doble trámite de información pública y audiencia a las corporaciones locales implicadas. El cumplimiento de este trámite burocrático es lo que aquí se ha considerado el procedimiento formal y reglado de información del Plan, el cual se caracteriza, esencialmente, por la aportación, consideración y respuesta de las alegaciones y pronunciamientos de particulares y asociaciones (Información Pública), así como de corporaciones locales y otros organismos públicos o sectoriales (Audiencia a Corporaciones Locales).

El trámite de Información Pública se abrió tras la publicación de la Resolución de Aprobación inicial (BOJA nº 19 de 26 de febrero de 1985, BOP nº 22 de 28 de enero de 1985 y diario 'Ideal' de 2 de febrero de 1985). Formalmente duraría un mes, si bien "incluso finalizados los periodos legalmente establecidos para ejercer este derecho estuvo abierta la posibilidad de formular observaciones y sugerencias"[331]. Durante este plazo los particulares afectados y las asociaciones implicadas podrían examinar el documento y, en su caso, presentar cuantas alegaciones considerasen oportunas. El resultado fue el registro de 161 alegaciones y escritos de adhesión. Éstos se dividirían en:

- 25 alegaciones de particulares y zonas concretas a las que se refiere: Aunque el número pudiera parecer reducido, habida cuenta de la enjundia del Plan y el importante número de intereses afectados, hay que destacar que muchas de las alegaciones fueron presentadas en nombre de un grupo de vecinos, que bien por ahorrar costes y/o por ejercer mayor fuerza las presentarían conjuntamente; así, si se cuenta el número total de firmantes el resultado es de 367 vecinos, lo que da cuenta del 'revuelo' que suscitó el Plan. También llama la atención que la mayor parte de estas alegaciones se centrasen en los ámbitos catalogados por el Plan como de Protección Especial Integral (Cerro Gordo y Sierra Nevada), lo que tras la lectura de las alegaciones disponibles en la Delegación Territorial de la Consejería competente, se debió a las fuertes restricciones que el Plan suponía para las actividades previstas por los que presentaron sus alegaciones. Entre estas alegaciones destaca la presentada por el Bufete Antonio Tastet, pues, a decir de la entrevista mantenida con el Director Coordinador del Plan, éste sería el primero en toda Andalucía en plantear la nulidad de lo prescrito en el Plan en base a su no publicación oficial, circunstancia que, como posteriormente se verá, será muy determinante para las futuras reclamaciones presentadas al mismo.
- 6 alegaciones presentadas por asociaciones: Las alegaciones presentadas por distintos colectivos podrían dividirse entre las que se pronunciaron a favor del Plan (4) y en contra (2), destacando el hecho de que éstas últimas representaban a los lobbies de promotores/constructores de la provincia y de cazadores de la región. Los promotores/constructores considerarían que se limitaba drásticamente las posibilidades urbanísticas del suelo no urbanizable, mientras que los cazadores estaban en contra de las restricciones a la actividad cinegética, sobre todo en los nuevos espacios catalogados.
- 130 escritos de adhesión: La mayor parte son pronunciamientos de apoyo al Plan y denuncias de actuaciones concretas llevadas a cabo en Cerro Gordo, las Lagunas de Padul y Sierra Nevada. Normalmente, los apoyos al Plan son escritos colectivos de asociaciones ecologistas; mientras que en el caso de las denuncias de actuaciones concretas se reparten entre asociaciones y particulares. En el *Texto Refundido* se destacan 29 de estos escritos, llamando la atención que una buena parte de los mismos fueron emitidos por asociaciones y colectivos pro defensa de la naturaleza no andaluces. Esto, a expensas de una investigación más profunda, pudiera interpretarse en un doble sentido: que el Plan tuvo gran eco fuera de su ámbito de aplicación, convirtiéndose por la época en estandarte y ejemplo a seguir en la protección de la naturaleza, lo que pondría a Andalucía a la vanguardia de la protección del medio físico a nivel español; mientras que revelaría la frágil estructura del asociacionismo provincial y andaluz, salvo honrosas excepciones, muy por detrás de las dinámicas y tendencias estatales.

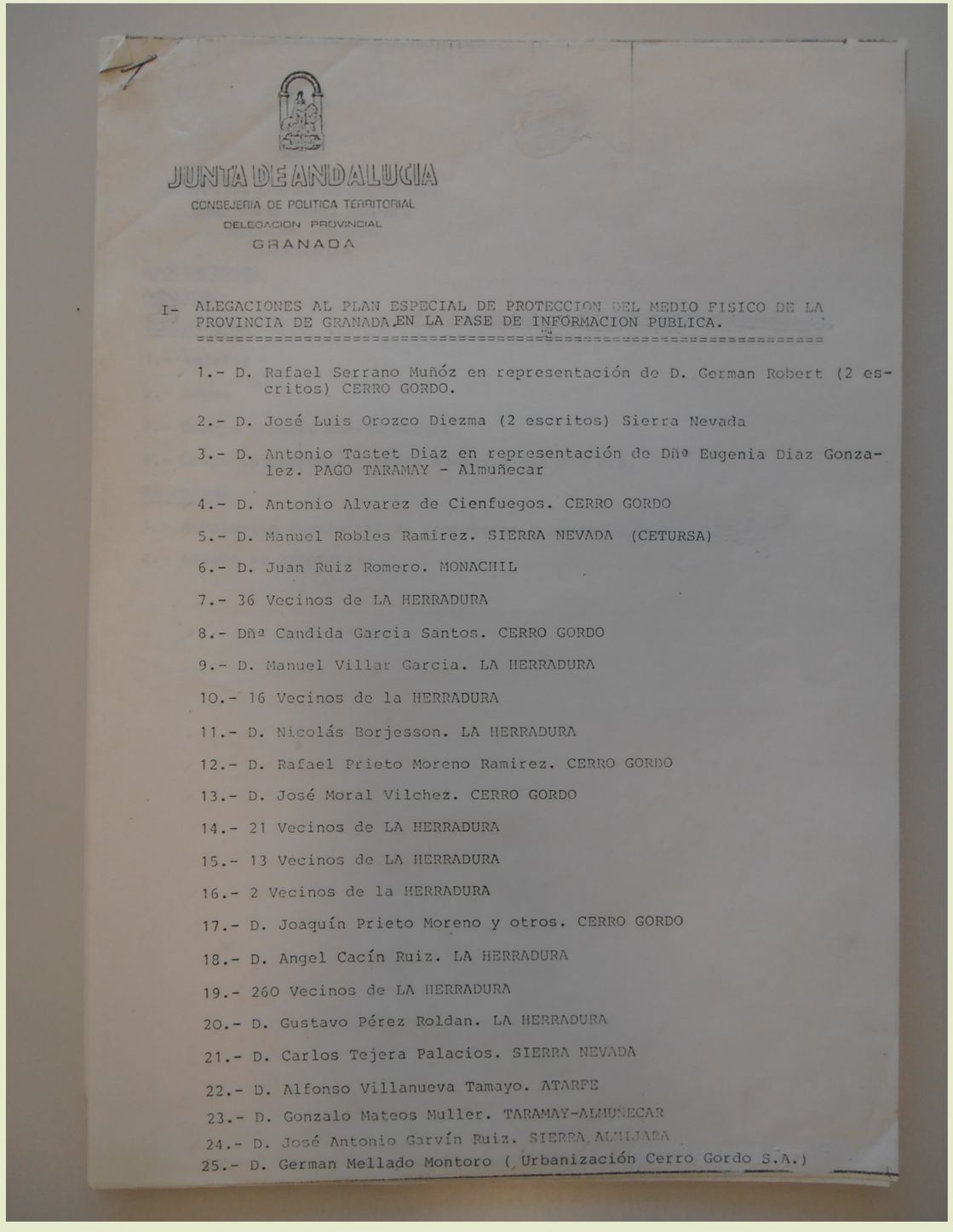
329. Entrevista Miguel Ángel (01/12/2016).
330. Artículos 125 a 134 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
331. (COPT, 1988: 371)

Transcurrido el periodo de información pública durante el que particulares y colectivos pudieron presentar sus alegaciones y escritos, se abrió otro de igual duración (un mes) para dar audiencia a las Corporaciones Locales; asimismo, se procedió a remitir la documentación a cuantos organismos públicos pudiera afectar o interesar, a fin de que aportasen el informe correspondiente con su parecer. El resultado fue la presentación de 20 pronunciamientos divididos de la siguiente manera:

- 15 alegaciones presentadas por corporaciones locales: La mayor parte corresponden a ayuntamientos con parte de su territorio afectado por los ámbitos catalogados por el Plan como de Protección Especial Integral (Cerro Gordo y Sierra Nevada), en línea con las alegaciones particulares presentadas, lo cual no es de extrañar si se tiene en cuenta que estos ayuntamientos actuaron más en representación de los intereses de sus vecinos que en los propios de una administración pública.

- 5 alegaciones presentadas por organismos públicos: Éstos fueron los de la Diputación Provincial, las delegaciones territoriales de Industria y Energía, Agricultura y Pesca, y Cultura de la Junta de Andalucía, y la representación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en la provincia de Granada. El denominador común de todas ellas era la corrección de algunas imprecisiones del Plan, y sobre todo la preservación de sus competencias, notándose mayor armonía en las alegaciones de los organismos autonómicos y un mayor recelo entre los provinciales y estatales.

Concluido sendos plazos de presentación de alegaciones se procedió a su análisis técnico-jurídico, con vistas a presentar una Aprobación provisional que recogiera las modificaciones a las que hubieran dado lugar.



JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL

DELEGACION PROVINCIAL

GRANADA

I- ALEGACIONES AL PLAN ESPECIAL DE PROTECCION DEL MEDIO FISICO DE LA PROVINCIA DE GRANADA EN LA FASE DE INFORMACION PUBLICA.

1.- D. Rafael Serrano Muñóz en representación de D. German Robert (2 escritos) CERRO GORDO.

2.- D. José Luis Orozco Diezma (2 escritos) Sierra Nevada

3.- D. Antonio Tastet Diaz en representación de Dña Eugenia Diaz Gonzalez. PAGO TARAMAY - Almuñecar

4.- D. Antonio Alvarez de Cienfuegos. CERRO GORDO

5.- D. Manuel Robles Ramirez. SIERRA NEVADA (CETURSA)

6.- D. Juan Ruiz Romero. MONACHIL

7.- 36 Vecinos de LA HERRADURA

8.- Dña Candida Garcia Santos. CERRO GORDO

9.- D. Manuel Villar Garcia. LA HERRADURA

10.- 16 Vecinos de la HERRADURA

11.- D. Nicolás Borjesson. LA HERRADURA

12.- D. Rafael Prieto Moreno Ramirez. CERRO GORDO

13.- D. José Moral Vilchez. CERRO GORDO

14.- 21 Vecinos de LA HERRADURA

15.- 13 Vecinos de LA HERRADURA

16.- 2 Vecinos de la HERRADURA

17.- D. Joaquín Prieto Moreno y otros. CERRO GORDO

18.- D. Angel Cacín Ruiz. LA HERRADURA

19.- 260 Vecinos de LA HERRADURA

20.- D. Gustavo Pérez Roldan. LA HERRADURA

21.- D. Carlos Tejera Palacios. SIERRA NEVADA

22.- D. Alfonso Villanueva Tamayo. ATARFE

23.- D. Gonzalo Mateos Muller. TARAMAY-ALMUNECAR

24.- D. José Antonio Garvín Ruiz. SIERRA ALMIJARA

25.- D. German Mellado Montoro (Urbanización Cerro Gordo S.A.)

Imágen nº 32: Original donde se listaron las alegaciones presentadas al PEPMFC en la provincia de Granada. (Fuente: Archivo Delegación Territorial de la COPT en Granada, 1985)..

5.2.4.3.- REPERCUSIÓN DEL PROCESO DE INFORMACIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONAL.

Como se declara en el propio *Texto Refundido*, "el debate que se ha venido produciendo [a partir del proceso de información pública e institucional]… ha permitido ajustar y precisar muchas de las cuestiones que han suscitado algún tipo de duda, ya sean de carácter general-conceptual o específico territorial. La reflexión y síntesis final conducen a una formulación del Plan en el que se profundiza y consolidan sus objetivos, pero que al tiempo gana en claridad, rigurosidad y operatividad"[332]. Por tanto, éste resultaría un proceso determinante en la configuración final del Plan, y no sólo por lo que se aportó, sino también por el grado de refrendo social e institucional que le confirió. Tal es así, que muchos de los cambios sucedidos entre el Plan del Avance y el de la Aprobación definitiva, comentados a lo largo de todo este capítulo, se deben a la influencia de este proceso, destacándose:

- La resolución del debate jurídico sobre la idoneidad, alcance y efecto de un Plan Especial a la hora de planificar el medio físico de una provincia, confirmándose favorable desde el mismo momento en el que de las alegaciones no se derivó ninguna impugnación a la totalidad del Plan. Lo que supondría que desde la política urbanística podía acometerse planificación territorial de ámbito regional, respaldándose así los propósitos de la Junta de Andalucía frente al Estado.

- La extensión y popularización de la aclaración de que el Plan 'califica', no 'clasifica' suelo; y que califica como espacios de protección especial sólo aquellos que resultan catalogados. Lo que favoreció un acuerdo de mínimos con opositores al Plan (algunos ayuntamientos y lobbies de la construcción y la explotación de los recursos naturales).

- La "simplificación de las categorías de protección, eliminando las que no ofrecían rasgos normativos significativamente diferenciados, pero si introducían una complejidad excesiva para su adecuado entendimiento y mejor aplicación"[333]. Lo que garantizó la entrada en vigor del Plan, si bien restó propósitos al mismo, al no poder planificar íntegramente el medio físico de toda la Provincia, sino sólo pormenorizadamente el de los espacios catalogados y muy genéricamente el del resto; lo que se intentó mitigar ampliando el número y la superficie de espacios catalogados, muchas veces a propuesta de asociaciones de defensa del medio natural.

- La precisión tanto de los límites como de la normativa de referencia de los espacios catalogados, a fin de que no cupiesen dudas sobre su interpretación. Obligando con ello a un arduo proceso de descripción literaria de sus límites, la enumeración concisa de los usos prohibidos y usos compatibles, la sistematización/homologación de los procedimientos a seguir para la consecución de licencias y autorizaciones administrativas, y la precisión de las actividades que debían someterse a evaluación de impacto ambiental. Todo lo cual redundará en una mayor seguridad jurídica para los gestores del Plan, una mayor seguridad inversora para los promotores y la garantía de una exhaustiva supervisión del impacto ambiental de determinadas actividades que se reconocen potencialmente impactantes.

- La inclusión de una tercera categoría de catalogación, la de Protección Cautelar, para aquellos espacios (Zona Esquiable Sierra Nevada, La Alpujarra Alta y la Vega de Granada) que, aunque reunían características para ser protegidos y catalogados directamente, resultarían muy polémicos, habida cuenta de su heterogeneidad, complejidad, dinamismo y concentración de intereses. Con ello se desatascaría la aprobación del Plan y se evitaría un aluvión de alegaciones, sin renunciar a la protección del medio físico de sendos ámbitos, pues, al fin y al cabo, lo único que se hacía era postergar su protección a la redacción del correspondiente planeamiento específico.

- El establecimiento en cada Delegación Territorial de la Consejería de un registro de espacios catalogados vivo, dinámico y abierto; en el que se irían incorporando todos aquellos nuevos espacios que el distinto planeamiento fuese protegiendo. Con la erección de este catálogo se lograría un triple cometido: favorecer el constante debate social sobre la conveniencia de incluir nuevos espacios protegidos (especialmente en un momento de fuerte reivindicación y sensibilidad ambiental), estimular la protección de nuevos espacios (algunos de ellos ya apuntados en el Plan pero que no se aprobarían por no cubrir demasiado territorio ni poner el listón demasiado bajo en la valoración de los elementos del medio físico) y dar las riendas de su elección a los municipios (quejosos de haber podido decidir bien poco sobre los espacios protegidos que afectan a sus territorios).

- La cita expresa de toda la legislación sectorial de referencia, con un doble fundamento, evitar el recelo de invasión de competencias por parte de las administraciones competentes, e informar a los interesados de la normativa a la que deben acudir, además de a la del Plan, a la hora de decidir llevar a cabo una determinada actuación.

---

332. (COPT, 1988: 374).
333. Op. cit.

- El sintetizado del Programa de Actuación pasando de nueve categorías a sólo tres, teniendo como principal justificación descartar las actuaciones ejecutivas que escapan a las posibilidades del Plan y requerirían la coparticipación de otras instituciones; y centrándose en las actuaciones que implican redacción de instrumentos de planificación detallada, la mayor parte de ellos directamente competentes a la Consejería promotora del Plan.

Por tanto, puede decirse que el proceso de información pública e institucional fue esencial para la viabilidad del Plan, ya que concretó aquellos impedimentos que pudieran haberle resultado fatales para su aprobación. No sucedería así con su validez, pues aunque durante el proceso de información pública se detectó que la no publicación del Plan podía suponer su invalidación (justificación legal de algunas alegaciones), el hecho de no haberse adoptado las oportunas medidas hizo que el Plan anduviese en un cierto limbo jurídico hasta muchos años después; siendo éste, muy posiblemente, el defecto más importante que puede atribuírsele. Y todo ello por no reaccionar a tiempo a una de las argucias jurídicas más empleadas por parte de algunos de los alegantes, la cual ya se detectó durante este proceso.

También puede sostenerse que el grado de información-participación ciudadana fue superior al exigido legalmente, ampliándose hasta los objetivos planteados en el documento programático de la Consejería y resultando mucho más amplio que el de otros planes similares de la época. Y todo ello pese las reticencias del momento, caracterizado por "escasa concurrencia ciudadana a los asuntos relacionados con la planificación… [por] el deficiente nivel asociativo… la infrecuencia de la participación pública como mecanismo generalizado… el desconocimiento de las posibilidades de intervención y la desconfianza hacia la consideración de que van a ser objeto por parte de la Administración"[334].

En cuanto a los logros del proceso de información-participación institucional, pese a la "desigual receptividad y nivel de comprensión sobre la naturaleza de esta iniciativa y sobre su alcance"[335] dados entre las administraciones implicadas, siempre celosas de mantener sus competencias; cabría destacar que el Plan fue un inmejorable pretexto para enfatizar la necesidad de la cooperación y la coordinación interadministrativa, objetivo que se logró holgadamente entre las administraciones con competencias urbanísticas, si bien no tanto con el resto de administraciones con competencia plena o sectorial en el medio físico. Además, es de resaltar las facilidades que la normativa del Plan ha prestado a los técnicos municipales, muchos de los cuales se enteraron de las prescripciones del mismo a través del proceso de información/participación precisamente.

En definitiva, el proceso de información pública e institucional del PEPMFC de la provincia de Granada fue una gran oportunidad para poner en contacto sectores ciudadanos y administrativos que, hasta entonces, se habían mantenido distantes entre sí y respecto al urbanismo y la protección del medio físico; lográndose con ello una mayor interactuación en todo lo que se planificase en adelante para ambos campos, sentando un sustrato receptivo para la aceptación de la futura Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y propiciando una mayor implicación social en la aprobación del planeamiento urbanístico local.

334. (COPT, 1988: 377).
335. (COPT, 1988: 379).

5.3.- RECAPITULACIÓN

Entre las opciones barajadas por la Junta de Andalucía para planificar el medio físico de las provincias andaluzas, se optó por el instrumento del Plan Especial de Protección del Medio Físico, por resultar el más apto para la articulación de las políticas urbanística, de ordenación del territorio y ambiental.

Durante tres años se fue programando detalladamente cómo debería ser este Plan y qué debería contener, cruzando para ello las *Líneas de Actuación* establecidas por la Dirección General de Urbanismo y el *Programa de Trabajo* presentado por la empresa EPYPSA en la licitación que le hizo adjudicataria de la redacción del PEPMFC de la provincia de Granada.

Del diagnóstico conjunto de sendos documentos se concluyó que los problemas a resolver eran la insostenibilidad del aprovechamiento de los recursos provinciales y la expansión de determinadas actividades impactantes para el medio rural y natural. Luego, estos problemas se irían desglosando convenientemente para cada Unidad Territorial, a través de un apartado expreso (Identificación de impactos y problemática actual), y para cada Espacio y Bien Protegido catalogado, a través de un ítem en su correspondiente ficha (Problemática).

Para resolverlos se pensó en una serie de objetivos generales y otros objetivos concretos. Los objetivos generales eran proveer al planeamiento de una normativa operativa a partir de la cual regular las actividades y usos del suelo, así como establecer unas directrices de utilización y gestión de los recursos naturales; mientras que entre los objetivos concretos se fijaban la aprobación de una Normativa de planeamiento, la instauración de un Catálogo de espacios protegidos y la formulación de unas Directrices territoriales y de gestión del medio físico-natural. Estos objetivos casarían adecuadamente con los problemas planteados, si bien no ayudarían a resolverlos en su integridad, pues los efectos del Plan serían más palpables en los Espacios Catalogados, afectados por una estricta Normativa Particular, más que en el resto de la Provincia, orientada por una más laxa Normativa General.

Para conseguir estos objetivos se hizo una planificación del Plan que pasaba por lograr su máxima seguridad jurídica, para lo que se intentó dar la mayor cobertura jurídica al Plan Especial y evitar su colisión con otros planes o normativas; aspectos que resultarán cruciales en la durabilidad de la vigencia del PEPMFC. A ello también contribuiría una adecuada asignación de medios y recursos, pero sobre todo la aportación de un equipo multidisciplinar perfectamente cualificado para la resolución de los distintos requerimientos del Plan.

La excelencia de este equipo redactor se haría singularmente manifiesta en la exhaustividad de la metodología de trabajo seguida, muchas veces por encima de lo que le había sido exigido. De hecho, de los cuatro documentos que el Plan aparejaba (Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales, Normativa, Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos, y Programa de Actuación y Estudio Económico-Financiero) sólo tres verían finalmente la luz, pues se caerían las Directrices, que quedarían como documento de referencia en la Memoria de Información; mientras que el resto serían sensiblemente modificados respecto al documento inicialmente presentado. Así, la Normativa se convertiría en el eje del Plan al determinar la compatibilidad de los usos, el Catálogo sería el elemento de referencia clave al recoger los espacios sobre los que se concentraría lo regulado, mientras que el Programa de Actuación pasaría a ser una mera estimación orientativa, sin mayor compromiso.

Los mayores artífices de los cambios sucedidos entre el Avance y la Aprobación definitiva fueron: el proceso de información pública e institucional, del que se derivaron limitaciones a los propósitos del Plan por reivindicación competencial de administraciones, grupos de interés y particulares; y la manifiesta decisión de la dirección de conseguir un Plan que resultase más viable que ambicioso, circunstancia que, a decir del éxito de vigencia del PEPMFC, resultó ser una fortuna de acierto.

Otros de los aciertos del Plan fueron una correcta divulgación y la previsión de su compatibilidad con otras políticas, planes y programas. La divulgación, si bien no fue planificada a través de ningún Plan de Divulgación específico, sí que lograría cobrar gran eco social, fundamentalmente porque no se limitó al procedimiento administrativo de información pública e institucional, sino que de verdad intentó movilizar la opinión crítica a través de una intensa actividad de debate y puesta en conocimiento social. Al respecto llama la atención la buena evaluación que se hace de la repercusión del proceso de información pública e institucional, algo no muy frecuente por la época. Por su parte, la compatibilidad con otras políticas, planes y programas se garantizaría vinculando al Plan con el desarrollo de otras actuaciones públicas, de entre las que cabría destacar su herencia dejada en el planeamiento urbanístico general de los municipios de la Provincia y en la constitución de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

En el deber del Plan quedaría la falta de previsión de labores de seguimiento y evaluación. En el caso del seguimiento, por la carencia de una programación adecuada para la consecución de los objetivos. Y en el caso de la evaluación, por la ausencia de una periodización para evaluar la incidencia del Plan transcurridos unos determinados años, y por la inexistencia de un sistema de medición para entender el cumplimiento de sus objetivos, por ejemplo a través de un sistema de indicadores. Si bien en su descarga habría que argumentar que el seguimiento y evaluación de las políticas públicas es una práctica bastante reciente, al menos para los planes con incidencia territorial, como intenta demostrar esta *tesis*.

6. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

6.1. Órganos y agentes implicados en la implementación del PEPMF.

6.2. Informes emitidos fundamentados en el PEPMF.

6.2.1. Informes que motivaron la aprobación de planeamiento general urbanístico

6.2.2. Informes que motivaron la autorización de actuaciones

6.2.3. Informes que motivaron el otorgamiento de licencia urbanística

6.3. Relaciones del PEPMF

6.3.1. Relación del PEPMF con otras normativas y políticas.

6.3.2. Relación del PEPMF con otros planes y programas.

6.3.2.1. El PPCLA en la provincia de Granada.

6.3.2.2. Los Planes Subregionales en la Provincia: POTAUG y POTCTG.

6.3.2.3. Los Planes de Incidencia Territorial en la provincia de Granada.

6.3.3. Relación del PEPMF con otras actuaciones.

6.4. Derogaciones parciales del PEPMF.

6.5. Dinámicas procedimentales introducidas por el PEPMF.

6.6. Principales críticas en referencia al PEPMF.

6.7. Recapitulación

PREGUNTAS FUNDAMENTALES DEL TEMA:

20. **Papel de los responsables o agentes gestores.**
    a. **¿El Plan es conocido por sus responsables o agentes gestores?**
    b. **¿Se gestiona correctamente: procedimientos, criterios de funcionamiento interno de la organización, reparto de tareas…?**
    c. **¿Se encuentran implicados en la implementación del Plan?**
    d. **Quejas generalizadas.**
21. **Papel de la población hacia la que se dirige:**
    a. **¿El Plan es conocido por la población a la que se dirige?**
    b. **¿Se encuentran implicados en la implementación del Plan?**
    c. **Quejas generalizadas.**
22. **¿Los recursos son suficientes?**
    a. **Financieros.**
    b. **Materiales.**
    c. **Humanos.**
    d. **Técnicos.**
23. **¿Se realizaron labores de seguimiento y evaluación?**
24. **Compatibilidad del Plan con otras normas, políticas, planes y programas.**
25. **¿Se han realizado cambios sustanciales en el Plan?**
26. **¿Se han realizado cambios sustanciales en los responsables o agentes gestores?**
27. **¿Se ha ejecutado algún Plan de Comunicación?**
28. **¿Se pensó en algún momento en su derogación, sustitución o revisión?**

6. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

Tras el diseño de la política hay que abordar cómo se puso en funcionamiento. Para ello, es fundamental desvelar qué organismos y qué agentes han sido los que han participado en su aplicación, cómo lo han hecho y con qué dificultades.

6.1.- ÓRGANOS Y AGENTES IMPLICADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEPMFC.

Entre los órganos y agentes implicados en la implementación del PEPMFC es preciso hacer una primera distinción entre los que se han encargado de garantizar su aplicación y los que han realizado funciones de promotores de planes, programas y proyectos en los que su contemplación era obligatoria.

Comúnmente, entre los órganos y agentes promotores de planes, programas y actuaciones con repercusión para el PEPMFC han estado:

- Las administraciones públicas, mayoritariamente ayuntamientos, que ante la aprobación y/o autorización de planes, programas y proyectos en los que estuvieran interesados, debieron considerar las prescripciones del PEPMFC.
- Los promotores particulares, que en el planteamiento de sus proyectos tuvieron que haber contemplado las limitaciones que les imponía el PEPMFC.

Mientras que los principales órganos y agentes encargados de garantizar su aplicación han sido:

- Las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo (hoy Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo[336]), adscritas a las respectivas Delegaciones Territoriales de las Consejerías que a lo largo del tiempo han sido competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. En calidad de tener atribuidas las funciones de valorar y resolver la aprobación definitiva de los principales instrumentos de planeamiento general urbanístico y de sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural[337]; de tener la capacidad de evacuar informe previo preceptivo de las innovaciones que no afecten a la ordenación estructural y, en consecuencia, sean competencia de los municipios; y, hasta la entrada en vigor de la LOUA, de autorizar las actuaciones previstas en Suelo No Urbanizable, y, posteriormente, de emitir informe previo preceptivo pero no vinculante al respecto.
- Las Delegaciones Territoriales de las Consejerías competentes en materia ambiental, que en virtud, primero, de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y después de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, establecía qué actuaciones debían ser sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental; en cuyo caso, estas actuaciones eran informadas con base en los preceptos del PEPMFC, entre otros planes y normativas relacionados.
- Los Ayuntamientos, encargados de aprobar definitivamente los instrumentos de planes de desarrollo urbanístico y las innovaciones de los instrumentos de planeamiento general urbanístico cuando no afecten a la ordenación estructural, de autorizar las actuaciones en Suelo No Urbanizable desde la entrada en vigor de la LOUA, así como de otorgar las pertinentes licencias urbanísticas.

Una buena fuente documental para estudiar cómo se han incorporado las prescripciones del PEPMFC a los planes, programas y proyectos podrían ser las justificaciones expuestas en las memorias de los proyectos que los promotores presentaron para lograr el visto bueno a sus propuestas. Pero la fuente documental definitiva son los pronunciamientos de los órganos y agentes encargados de informar estas memorias; pues, al fin y al cabo, estos pronunciamientos tienen atribuidos la facultad de modificar, condicionar e incluso desaprobar los planes, programas y proyectos presentados por los promotores, a través del acto de otorgamiento de las pertinentes licencias urbanísticas y/o de las obligadas autorizaciones y concesiones sectoriales.

Es por ello por lo que a continuación se van a mostrar los principales resultados obtenidos del análisis realizado de algunos de los pronunciamientos emitidos por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Granada, por la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia ambiental en Granada y por distintos Ayuntamientos de la Provincia.

---

336. Andalucía, Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. BOJA de 20/02/2014, nº35, págs. 9-28.
337. A partir del Decreto 36/2014, cuando estas aprobaciones definitivas afecten a municipios identificados como Ciudades Principales y Ciudades Medias de nivel 1 (en el caso de la provincia de Granada: Granada capital y Motril) el órgano competente de su aprobación será la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

6.2. INFORMES EMITIDOS FUNDAMENTADOS EN EL PEPMFC.

En el análisis de los informes emitidos por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Granada se han tenido en cuenta aquellos pronunciamientos que condujeron a la aprobación de algunos de los planeamientos generales urbanísticos de los municipios de la Provincia y aquellos otros pronunciamientos que aparejaron la autorización de las actuaciones previstas en Suelo No Urbanizable antes de la entrada en vigor de la LOUA. En el análisis de los informes emitidos por la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia ambiental en Granada se han considerado aquellos pronunciamientos que produjeron la autorización de algunas de las actuaciones de entre las de mayor repercusión de toda la Provincia. Y en el análisis de los informes emitidos por los Ayuntamientos se han seleccionado algunos de los mejores ejemplos en los que se aplicaron las determinaciones del PEPMFC para conceder, o no, la pertinente autorización y licencia urbanísticas.

En unos y otros casos se ha procurado atender a propuestas presentadas a lo largo de todo el periodo de vigencia del Plan (tanto al principio del mismo como recientemente) y en toda la extensión provincial (tomando como ejemplo municipios tanto del norte como del sur y de diversos tamaños poblacionales).

6.2.1.- INFORMES QUE MOTIVARON LA APROBACIÓN DE PLANEAMIENTOS GENERALES URBANÍSTICOS

En la provincia de Granada hay 172 municipios (168 a la entrada en vigor del PEPMFC). De éstos, 50 tendrían el PEPMFC derogado en todo su territorio al contar con un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional[338], por lo que aunque en su día debieron de considerar el PEPMFC al aprobar sus respectivos planes generales (los que lo tuvieren), se ha considerado oportuno centrarse en aquellos municipios en los que aún pudiera seguir vigente. Así, de los 122 municipios restantes, 27 no tienen planeamiento aprobado y 13 sólo tienen una simple Delimitación de Suelo Urbano, por lo que los preceptos del PEPMFC apenas habrán tenido representación en su planificación (sólo algunas contadas DSU trataron el SNU). En consecuencia, serían 82 los planes en los que se podría estudiar la recogida del PEPMFC (14 PGOU y 68 NN.SS.).

Como quiera que se trata de un número desorbitado para proceder con su análisis, se ha optado por extraer una muestra de los mismos. Los criterios seguidos han sido: considerar todos los PGOU disponibles en la red, como instrumento idóneo según la legislación vigente; y seleccionar entre las NN.SS. a 9 casos, municipios con más de dos espacios catalogados por el PEPMF (3 NN.SS.) y otros 6 repartidos por todo el ámbito provincial. En total se han estudiado 20 instrumentos, que suponen el 12% de los municipios y el 24% de los instrumentos con capacidad de regular todo el término municipal (11 de 14 PGOU y 9 de 68 NN.SS.); lo que sumado a los 50 municipios en los que el PEPMFC ha quedado derogado al recogerse en sus respectivos Planes Subregionales, se da cobertura al 41% de los municipios. Porcentaje que se considera adecuado para extraer conclusiones generales.

En el análisis de la cobertura que del PEPMFC se hace en cada instrumento de planeamiento seleccionado, se han chequeado cuatro ítems:

- Las Normas General de Protección (Normas 14-22).
- Las Normas Generales de Regulación de Actividades (Normas 23-29).
- Las Normas Particulares de Regulación de Usos y Actividades (Normas 30-47).
- Las Determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico (Anexo II).

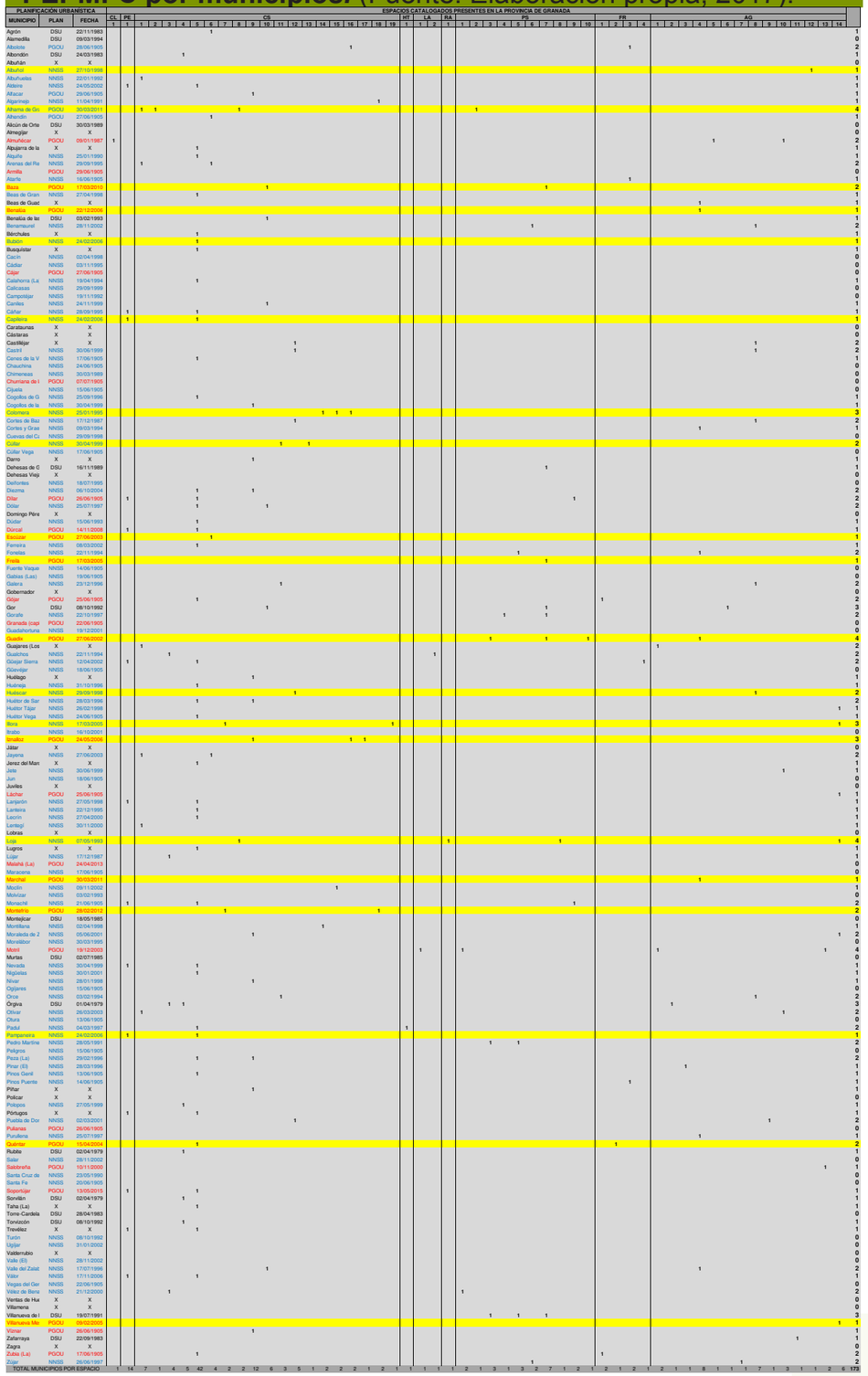
De todo ello se ha concretado una tabla en la que se hace constar la recogida de estas determinaciones en la Normativa de cada instrumento de planeamiento seleccionado, precisando qué apartados son adecuadamente recogidos (Normas Generales, Normas Particulares y Determinaciones a incluir en el planeamiento), cómo se han traspuestos estas determinaciones (mejorándose, copiándose literalmente, trascribiéndose de forma aproximada, colateralmente o sin recogerse), cuál es la caracterización general que se hace de cada instrumento y que posible interpretación pudiera argüirse.

338. En el caso del POTAUG a través de la Disposición derogatoria única del Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada. Y en el caso del POTCTG a través de la Disposición derogatoria única del Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento.

Gráfico nº 23: Planeamiento general urbanístico de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia a partir del SITU@, 2017).

MUNICIPIO	PLANEAMIENTO GENERAL		FECHA
Agrón	DSU		22/11/1983
Alamedilla	DSU		09/03/1994
Albolote	PGOU		2006
Albondón	DSU		24/03/1983
Albuñán	X	X	
Albuñol	NNSS		27/10/1998
Albuñuelas	NNSS		22/01/1992
Aldeire	NNSS		24/05/2002
Alfacar	PGOU		2007
Algarinejo	NNSS		11/04/1991
Alhama de Granada	PGOU		30/03/2011
Alhendín	PGOU		2005
Alicún de Ortega	DSU		30/03/1989
Almegíjar	X	X	
Almuñécar	PGOU		09/01/1987
Alpujarra de la Sierra	X	X	
Alquife	NNSS		25/01/1990
Arenas del Rey	NNSS		29/09/1995
Armilla	PGOU		2007
Atarfe	NNSS		1994
Baza	PGOU		17/03/2010
Beas de Granada	NNSS		27/04/1998
Beas de Guadix	X	X	
Benalúa	PGOU		22/12/2006
Benalúa de las Villas	DSU		03/02/1993
Benamaurel	NNSS		28/11/2002
Bérchules	X	X	
Bubión	NNSS		24/02/2006
Busquístar	X	X	
Cacín	NNSS		02/04/1998
Cádiar	NNSS		03/11/1995
Cájar	PGOU		2005
Calahorra (La)	NNSS		19/04/1994
Calicasas	NNSS		29/09/1999
Campotéjar	NNSS		19/11/1992
Caniles	NNSS		24/11/1999
Cáñar	NNSS		28/09/1995
Capileira	NNSS		24/02/2006
Caratauna	X	X	
Cástaras	X	X	
Castilléjar	X	X	
Castril	NNSS		30/06/1999
Cenes de la Vega	NNSS		1995
Chauchina	NNSS		2002
Chimeneas	NNSS		30/03/1989
Churriana de la Vega	PGOU		2015
Cijuela	NNSS		1992
Cogollos de Guadix	NNSS		25/09/1996
Cogollos de la Vega	NNSS		30/04/1999
Colomera	NNSS		25/01/1995
Cortes de Baza	NNSS		17/12/1987
Cortes y Graena	NNSS		09/03/1994
Cuevas del Campo	NNSS		29/09/1998
Cúllar	NNSS		30/04/1999
Cúllar Vega	NNSS		1995
Darro	X	X	
Dehesas de Guadix	DSU		16/11/1989
Dehesas Viejas	X	X	
Delfontes	NNSS		18/07/1995
Diezma	NNSS		06/10/2004
Dílar	PGOU		2004
Dólar	NNSS		25/07/1997
Domingo Pérez	X	X	
Dúdar	NNSS		15/06/1993
Dúrcal	PGOU		14/11/2008
Escúzar	PGOU		27/06/2003
Ferreira	NNSS		08/03/2002
Fonelas	NNSS		22/11/1994
Freila	PGOU		17/03/2005
Fuente Vaqueros	NNSS		1992
Gabias (Las)	NNSS		1997
Galera	NNSS		23/12/1996
Gobernador	X	X	
Gójar	PGOU		2008
Gor	DSU		08/10/1992
Gorafe	NNSS		22/10/1997
Granada (capital)	PGOU		2000
Guadahortuna	NNSS		19/12/2001
Guadix	PGOU		27/06/2002
Guajares (Los)	X	X	
Gualchos	NNSS		22/11/1994
Güejar Sierra	NNSS		12/04/2002
Güevéjar	NNSS		1998
Huélago	X	X	
Huéneja	NNSS		31/10/1996
Huéscar	NNSS		29/09/1998
Huétor de Santillán	NNSS		28/03/1996
Huétor Tájar	NNSS		26/02/1998
Huétor Vega	NNSS		2002
Illora	NNSS		17/03/2005
Itrabo	NNSS		16/10/2001
Iznalloz	PGOU		24/05/2006
Játar	X	X	
Jayena	NNSS		27/06/2003
Jerez del Marquesado	X	X	
Jete	NNSS		30/06/1999
Jun	NNSS		1996
Juviles	X	X	
Láchar	PGOU		2003
Lanjarón	NNSS		27/05/1998
Lanteira	NNSS		22/12/1995
Lecrín	NNSS		27/04/2000
Lentegí	NNSS		30/11/2000
Lobras	X	X	
Loja	NNSS		07/05/1993
Lugros	X	X	
Lújar	NNSS		17/12/1987
Malahá (La)	PGOU		24/04/2013
Maracena	NNSS		1995
Marchal	PGOU		30/03/2011
Moclín	NNSS		09/11/2002
Molvízar	NNSS		03/02/1993
Monachil	NNSS		1999
Montefrío	PGOU		28/02/2012
Montejícar	DSU		18/05/1985
Montillana	NNSS		02/04/1998
Moraleda de Zafayona	NNSS		05/06/2001
Morelábor	NNSS		30/03/1995
Motril	PGOU		19/12/2003
Murtas	DSU		02/07/1985
Nevada	NNSS		30/04/1999
Nigüelas	NNSS		30/01/2001
Nívar	NNSS		28/01/1998
Ogíjares	NNSS		1993
Orce	NNSS		03/02/1994
Órgiva	DSU		01/04/1979
Otívar	NNSS		26/03/2003
Otura	NNSS		1991
Padul	NNSS		04/03/1997
Pampaneira	NNSS		24/02/2006
Pedro Martínez	NNSS		28/05/1991
Peligros	NNSS		1993
Peza (La)	NNSS		29/02/1996
Pinar (El)	NNSS		28/03/1996
Pinos Genil	NNSS		1991
Pinos Puente	NNSS		1992
Píñar	X	X	
Polícar	X	X	
Polopos	NNSS		27/05/1999
Pórtugos	X	X	
Puebla de Don Fadrique	NNSS		02/03/2001
Pulianas	PGOU		2004
Purullena	NNSS		25/07/1997
Quéntar	PGOU		15/04/2004
Rubite	DSU		02/04/1979
Salar	NNSS		28/11/2002
Salobreña	PGOU		10/11/2000
Santa Cruz del Comercio	NNSS		23/05/1990
Santa Fe	NNSS		1998
Soportújar	PGOU		13/05/2015
Sorvilán	DSU		02/04/1979
Taha (La)	X	X	
Torre-Cardela	DSU		28/04/1983
Torvizcón	DSU		08/10/1992
Trevélez	X	X	
Turón	NNSS		08/10/1992
Ugíjar	NNSS		31/01/2002
Valderrubio	X	X	
Valle (El)	NNSS		28/11/2002
Valle del Zalabí	NNSS		17/07/1996
Válor	NNSS		17/11/2006
Vegas del Genil	NNSS		2000
Vélez de Benaudalla	NNSS		21/12/2000
Ventas de Huelma	X	X	
Villamena	X	X	
Villanueva de las Torres	DSU		19/07/1991
Villanueva Mesía	PGOU		09/02/2005
Víznar	PGOU		2004
Zafarraya	DSU		22/09/1983
Zagra	X	X	
Zubia (La)	PGOU		1995
Zújar	NNSS		26/06/1997

Gráfico nº 24: Distribución de los espacios catalogados del PEPMFC por municipios. (Fuente: Elaboración propia, 2017).



En cuanto a los apartados recogidos puede concluirse que, en conjunto:

- Las **Normas Generales** se recogen en aproximadamente dos tercios de los casos, encontrándose bastante desperdigados por todo el corpus de la Normativa urbanística y reflejándose más las Normas Generales de Protección que las de Regulación de Actividades, posiblemente porque los supervisores pusieron especial celo en la recogida de las primeras respecto de las segundas[339]

  - Entrando de lleno en las **Normas Generales de Protección**, llama la atención que en los planes analizados el 68% de las normas propuestas hayan sido recogidas. Pues, como ya se dijo, el PEPMFC fue formulado como un plan para la regulación de usos/actividades y la protección de sus espacios catalogados, pero no tanto para la protección del resto del espacio, que debería atender más bien a las legislaciones sectoriales y sus respectivas protecciones (aunque ciertamente cuenta asimismo con una Normativa General de aplicación a la práctica totalidad del espacio provincial). Sin embargo, como puede argüirse de este porcentaje, en los planes analizados se recogen muy adecuadamente todas estas protecciones, y ello puede deberse a dos circunstancias: a que estas legislaciones sectoriales fueron convenientemente incorporadas y a que el PEPMFC, ya desde un principio, exigía que éstas fuesen incluidas. En consecuencia, podría decirse que el PEPMFC redobló la obligación de considerar estas normas de protección. Ahora bien, del análisis pormenorizado de cada una de las medidas se concluye que no todas tuvieron la misma consideración. Así, cabe destacar el desigual tratamiento que recibe la protección de los recursos hidrológicos, muy consolidados en cuanto a cauces (76%), pero ínfimamente considerados respecto a los embalses (56%) y las aguas subterráneas (51%), que a la postre resultan los grandes olvidados por el planeamiento. Ello pudiera deberse a varias causas, de entre las que aquí cabe destacar algunas de las más evidentes: la larga tradición que las Confederaciones Hidrográficas han impuesto en cuanto a la consideración de los cauces; al hecho de que las aguas superficiales sean más perceptibles que las ocultas; a que los cauces tengan más relación con los suelos urbanos y urbanizables que los embalses y aguas subterráneas, más propios del suelo no urbanizable; y al generalizado desconocimiento de las aguas subterráneas, más aún en las fechas de elaboración del Plan. También resulta baja la protección otorgada al suelo (57%), aunque ello se debe más bien a la falta de regulación sectorial al respecto y a que las condiciones estipuladas por el PEPMFC eran, en cierta forma, muy draconianas. Luego, sólo la protección de fauna (60%) y la protección atmosférica (63%) estarían por debajo de la media; la fauna debido a que pocos planeamientos regulan las piscifactorías, como sí que pretendía hacerlo el PEPMFC, y la atmósfera porque es un aspecto escasamente regulado y difícilmente medible. Por arriba sobresalen la protección de los yacimientos (98%), muy en boga a la entrada en vigor del PEPMFC por la recién aprobada Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español; y los recursos hídricos (95%), de larga tradición en la planificación urbanística de las secas regiones mediterráneas. Por último sólo destacar la protección intermedia que recibe el paisaje (65%) aún no muy desarrollado ni en términos teórico-conceptuales ni normativamente, pero que ya el PEPMFC lo adelanta como uno de los principales motivos a considerar en la protección del medio físico. En cuanto a la distribución por municipios destacar que no se aprecia distinción entre los que cuentan con NN.SS. o con PGOU, algo que no deja de sorprender; que los más grandes recogen de forma más prolija y de mejor manera las normas de protección; que aquellos con mayor número y proporción de espacios y elementos protegidos son más puntillosos; y que los planeamientos más recientes se prodigan más en recoger las respectivas protecciones, posiblemente por una asimilación progresiva del PEPMFC, tanto por parte de los ayuntamientos y equipos redactores del planeamiento municipal, como por los técnicos de los órganos encargados de aplicar o hacer cumplir las determinaciones de aquel plan provincial.

339. Entrevista Inmaculada Lorca González (27/03/2017).

Gráfico nº 25: Aplicación de las Normas Generales de Protección del PEPMFC en el planeamientos general urbanístico de los municipios de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

		Albuñuelas	Alhama de Granada	Baza	Benalúa	Bubión	Capileira	Colomera	Cúllar	Escúzar	Freila	Guadix	Huéscar	Illora	Iznalloz	Loja	Marchal	Montefrío	Pampaneira	Quéntar	Villanueva Mesía	Nº municipios recogida	% municipios recogida	% por temática	
CAUCES, RIBERAS Y MÁRGENES	14.1.a) Recoger con suficiente detalle los cauces, riberas, márgenes y zonas de policía y seguridad.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	100%	76%	CAUCES, RIBERAS Y MÁRGENES
	14.1.b) Quedan prohibidas las obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar el curso de las aguas, así como en los terrenos inundables.	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	16	80%		
	14.1.b) Podrán autorizarse la extracción de áridos previa autorización por la legislación sectorial y licencia municipal para movimientos de tierras.	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	11	55%		
	14.1.c) Se exigirá EIA para las obras en dominio público hidráulico y sus zonas de protección.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
	14.1.d) Las piscifactorías estarán sometidas a autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo y deberán acompañarse de EIA.	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	8	40%		
	14.1.e) Las riberas se dedicarán preferentemente a usos forestales.	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16	80%		
	14.1.e) La ordenación urbanística de los usos en las márgenes y zonas de protección impondrá medidas para la protección de los cauces.	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	85%		
EMBALSES	14.2.a) En los embalses se establecerá un perímetro de protección de 500 m. en el que se exigirá la autorización del organismo de cuenca con carácter previo a la concesión de licencia urbanística.		0					0			1		1								1	3	60%	56%	EMBALSES
	14.2.b) El planeamiento urbanístico determinará los usos y actividades compatibles con el embalse.		1					0			1		1								1	4	80%		
	14.2.b) Hasta que el planeamiento no fije los usos, en los 500 m. sólo se admitirán actividades de mantenimiento y explotación del embalse, y usos recreativos sin edificaciones permanentes ni residenciales.		0					0			0		1								1	2	40%		
	14.2.c) Recoger con suficiente detalle la zona de protección de los embalses.		0					0			1		1								1	3	60%		
	14.2.c) Inventariar las actividades presentes en la zona de protección de los embalses.		0					0			0		1								1	2	40%		
AGUAS SUBTERRÁNEAS	14.3.a) Quedan prohibido establecimientos industriales capaces de contaminar las aguas profundas o superficiales.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	18	90%	51%	AGUAS SUBTERRÁNEAS
	14.3.b) Las fosas sépticas de viviendas sólo podrán autorizarse cuando mediante estudio hidrogeológico o informe de la Administración competente se justifique que no existe riesgo alguno.	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
	14.3.c) Recoger con suficiente detalle los acuíferos y sus zonas de protección.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	4	20%		
	14.3.c) Inventariar los elementos de impacto que pudieran localizarse sobre ellos.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5%		
VERTIDOS	14.4.a) Para la concesión de licencia urbanística relacionada con cualquier actividad que pueda generar vertidos se exigirá la justificación de tratamiento que haya de darse.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	85%	88%	VERTIDOS
	14.4.b) El otorgamiento de licencia urbanística o de apertura para estas actividades quedará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización de vertido.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
	14.4.c) El planeamiento preverá las necesidades de depuración, límites de depuración, tecnología aplicable y un Programa de Actuación con los convenios, plazos y medios financieros necesarios.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
RECURSOS HÍDRICOS	14.5.a) Para la obtención de licencia urbanística o de apertura será necesario justificar la existencia de dotación de agua necesaria, así como la ausencia de impacto sobre los recursos hídricos de la zona.	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%	95%	RECURSOS HÍDRICOS
	14.5.b) Igual justificación deberá adoptarse en la tramitación de usos residenciales u hoteleros en SNU.	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%		
VEGETACIÓN	15.2. El planeamiento delimitará las masas sujetas a las determinaciones de este Plan: localizados en SS.GG. o SS.LL., en dominios públicos o de protección de infraestructuras o en espacios catalogados.	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	15	75%	87%	VEGETACIÓN
	15.2. La tala de estos árboles requerirá licencia urbanística.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%		
	15.3. El planeamiento establecerá las determinaciones para su conservación y uso.	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
FAUNA	16.1. Será necesaria licencia urbanística para vallados cinegéticos, no autorizándose los que favorezcan la circulación de especies cinegéticas en un solo sentido.	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	12	60%	60%	FAUNA
	16.2. En la solicitud de licencia para obras que afecten a la libre circulación piscícola deberá incluirse estudios que justifiquen la ausencia de impactos.	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	5	25%		
	16.3. Al clasificar y calificar el suelo, el planeamiento considerará la presencia de fauna de interés y sus hábitats naturales.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%		
SUELO	17.1. Las solicitudes de licencia urbanística con movimientos de tierra en pendientes >15%, superficies > 2.500m2 o volúmenes >5.000 m2 justificarán ausencia de impacto sobre estabilidad o erosionabilidad.	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	10	50%	57%	SUELO
	17.2. No será necesaria licencia para los movimientos de tierras aprobados por la Administración urbanística.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	5	25%		
	17.3. Al clasificar el suelo se tendrá en cuenta las características topográficas, mecánicas y agronómicas del suelo.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%		
PAISAJE	18.1. Actividades impactantes como minas, canteras, vertederos, desguaces, etc., deberán justificar la minimización de su impacto en las solicitudes de licencias.	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	14	70%	65%	PAISAJE
	18.2. Los carteles publicitarios o informativos (excepto viales) estarán sujetos a licencia.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	16	80%		
	18.2. Los carteles publicitarios o informativos apoyados en elementos naturales quedan prohibidos.	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	17	85%		
	18.3. El planeamiento delimitará perímetros de emplazamiento de publicidad autorizados.	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	7	35%		
	18.3. El planeamiento declarará fuera de ordenación los elementos publicitarios existentes que contradigan sus prescripciones.	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	6	30%		
	18.4. Los proyectos de construcción de símbolos conmemorativos estarán sometidos a la autorización de la CPU y se acompañarán de estudio paisajístico.	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	9	45%		
	18.5. El planeamiento recogerá los principales hitos paisajísticos naturales o construidos estableciéndoles un perímetro de protección visual.	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	16	80%		
	18.5. En el planeamiento se establecerán las normas necesarias para garantizar la integración paisajística de vallados, cerramientos, etc.	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%		
YACIMIENTOS	19.1. El planeamiento recogerá los yacimientos tanto de interés histórico como de especial interés para el estudio de las condiciones geológicas y geomorfológicas de la zona.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	100%	98%	YACIMIENTOS
	19.2. En los suelos con yacimientos, o indicios, la concesión de licencia para actividades que impliquen alteración del medio deberá ser informada por la CPU, quien recabará el informe de Cultura.	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
	19.3. Cuando surjan vestigios de tales yacimientos deberá notificarse a la Corporación Municipal, quien ordenará la paralización de la obra y lo comunicará a la Consejería de Cultura.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	100%		
	19.4. El planeamiento adoptará las medidas de protección necesarias, así como las correspondientes medidas de policía para la protección de los yacimientos.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	100%		
VÍAS PECUARIAS	20.1. El planeamiento recogerá las vías pecuarias, delimitando su extensión e instando su deslinde.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%	90%	VÍAS PECUARIAS
	20.2. Queda prohibida la ocupación definitiva o interrupción de las vías pecuarias.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
	20.3. Las ocupaciones temporales que pudieran autorizarse estarán sujetas a licencia urbanística, que deberá contar con el informe favorable de la Consejería de Agricultura y Pesca.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%		
LITORAL	21.1. El planeamiento delimitará una franja de al menos 50 metros entre el dominio público marítimo terrestre y las zonas susceptibles de ser urbanizadas que se destinarán a espacios libres.																								LITORAL
	21.2. En esta franja sólo serán admisibles instalaciones e infraestructuras vinculadas al mar, prohibiéndose residenciales y viales, que quedarán fuera de ordenación.																								
	21.3. La altura de la edificación en playas con acantilados deberá permitir ver éstos y en playas sin acantilados tendrán una graduación <15º.																								
	21.4. No se concederán licencias para obras que impidan o dificulten el acceso público a las playas.																								
	21.5. Para implantar instalaciones en las playas será necesaria licencia urbanística, solicitud que deberá acompañarse de justificación de falta de impacto.																								
	21.6. El planeamiento recogerá el dominio público marítimo terrestre, señalará normas para su protección y para hacer efectiva la servidumbre de paso.																								
	21.6. Los viales no permitirán acceder directamente a la orilla, excepto para socorro y actividades litorales.																								
	21.6. Los estacionamientos se localizarán en lugares que no degraden el paisaje ni obstruyan las panorámicas sobre y desde el mar.																								
	21.7. La concesión de licencia urbanística para construcciones o usos que puedan generar vertidos al mar quedará condicionada a la obtención de autorización de vertido.																								
ATMOSFÉRICA	22.1. La calificación de usos del suelo y las normas para la implantación de actividades considerará la existencia de instalaciones contaminantes y la climatología, vientos e inversiones térmicas.	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	13	65%	63%	ATMOSFÉRICA
	22.1. No se concederá licencia urbanística ni de apertura para implantar actividades que incidan atmosféricamente negativamente en los espacios a proteger por el Plan.	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	12	60%		
Cumplidas		13	35	33	25	33	33	23	30	30	26	34	37	33	23	40	34	36	33	45	39	635			
Sin cumplir		34	12	14	22	14	14	24	17	17	21	13	10	14	24	7	13	11	14	2	8	305			
% cumplidas		28%	74%	70%	53%	70%	70%	49%	64%	64%	55%	72%	79%	70%	49%	85%	72%	77%	70%	96%	83%	68%			

- En cuanto a las **Normas Generales de Regulación de Actividades**, se aprecia que existe una menor recogida de esta normativa (60%) que de la de protección, y eso que se trata un plan especialmente encaminado a la regulación de los usos y actividades en el medio físico. Esto sólo puede deberse a lo problemático que a menudo resulta imponer la limitación de determinados usos a los municipios y a que, por la heterogénea dedicación de éstos, es frecuente encontrar la casuística de que muchos municipios limitan todas las actividades planteadas al respecto en la normativa del PEPMFC, menos aquellas en las que están especializados. Así, el menor porcentaje de recogida se da entre las actividades extractivas (35%), subsector particularmente relevante en una provincia tan montañosa como la granadina; de hecho, ésta siempre fue una actividad muy batalladora contra el PEPMFC, tal y como se ha podido comprobar en las alegaciones analizadas y como se verá en la determinación de los impactos del Plan. A aquella le siguen las actividades turísticas y recreativas (43%), igualmente coartadas habida cuenta de las potencialidades que este sector ha tenido en la provincia de Granada, aunque las reticencias también pueden explicarse por contener algunas normas de muy difícil aplicación, como la 27.4., referente al cumplimiento de condiciones por parte de campamentos y albergues. Las demás actividades están sobre la media, destacando las residenciales (93%), tal y como corresponde a un plan con notable incidencia urbanística; las relacionadas con recursos vivos (76%), por cuanto que más que limitar las actividades agroganaderas lo que hace es relocalizarlas ordenadamente; y las industriales (65%), que sí que son más acotadas, pero que siempre podían ser más defendibles a la hora de sortear sus restricciones alegando el interés público y el subdesarrollo industrial de la región. Por municipios la polarización es más manifiesta en esta normativa de regulación de actividades que en las normas de protección. Aquí sí que puede hacerse distinción entre PGOU y NN.SS., pues los primeros suelen recoger esas determinaciones con mayor precisión. Sin embargo no queda tan clara la relación entre municipios grandes y pequeños, pues algunos como Benalúa son más cumplidores (94%) que otros considerablemente más grandes, como Guadix (68%). Y sí que puede sostenerse que los planeamientos más recientes se ajustan de forma más escrupulosa que los más antiguos.

Gráfico nº 26: Aplicación de las Normas Generales de Regulación de Actividades del PEPMFC en el planeamientos general urbanístico de los municipios de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

		Albuñuelas	Alhama de Granada	Baza	Benalúa	Bubión	Capileira	Colomera	Cúllar	Escúzar	Freila	Guadix	Huéscar	Illora	Iznalloz	Loja	Marchal	Montefrío	Pampaneira	Quéntar	Villanueva Mesía	Nº municipios recogida	% municipios recogida	% por temática
INFRAESTRUCTURAS	23.2. Durante la obra se tomarán las precauciones necesarias para evitar la destrucción de la cubierta vegetal adyacente, debiéndose culminar la obra con la restauración del terreno con especies fijadoras.	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	14	70%	75%
	23.2. Al acabar la obra habrá de asegurarse el drenaje de las cuencas vertientes.	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	14	70%	
	23.3. La realización de toda obra de infraestructura deberá acompañarse de Estudio de Impacto Ambiental, sin el que no podrá tramitarse la licencia urbanística.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	17	85%	
EXTRACTIVAS	24.1. La modificación de edificios e instalaciones o el movimiento de tierras precisarán autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo e informe de Medio Ambiente previo a la licencia urbanística.	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	7	35%	35%
	24.2. Quedan exceptuadas de estas autorizaciones las extracciones ocasionales y de escasa importancia, que requerirán licencia municipal en la que se indicará las medidas para restituir el terreno.	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	25%	
	24.3. Las extracciones en cauces o zonas inundables deberán indicar las medidas para prevenir riesgos en cotas inferiores y para las medidas para restituir el terreno.	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	12	60%	
	24.4. En las solicitudes deberá justificarse que no van a producirse acumulaciones de materiales que supongan obstáculo al libre paso de aguas o riesgos de arrastre de materiales y sustancias.	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	8	40%	
	24.5. El planeamiento urbanístico señalará las zonas en las que la concentración o envergadura de actividades mineras exijan un Plan Especial para su ordenación.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3	15%	
RECURSOS VIVOS	25.2. Las construcciones e instalaciones guardarán dependencia y proporción a la tipología del aprovechamiento, sin que en ningún caso puedan tener este carácter las construcciones destinadas a vivienda.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	85%	76%
	25.3. Las construcciones e instalaciones destinadas al servicio de varias explotaciones requerirán autorización CPU, detallándose las condiciones de localización, distancia a otras instalaciones y garantías de absorción de impactos.	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	9	45%	
	25.4. Las explotaciones ganaderas del Anexo I requerirán Estudio de Impacto Ambiental.	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	12	60%	
	25.5. El planeamiento urbanístico considerará las zonas de importante productividad primaria, estableciendo medidas para su protección y regulando la implantación de actividades a fin de evitar su destitución.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%	
	25.6. El planeamiento identificará las zonas de agricultura intensiva, estableciendo medidas para su mantenimiento y regulando la implantación y características de construcciones, instalaciones, cerramientos, infraestructuras, etc.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%	
INDUSTRIALES	26.1. La implantación de industrias, salvo justificarse lo inevitable de su localización en SNU, deberá realizase en SU o SUble calificado para tal uso.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	18	90%	65%
	26.2. La implantación de industrial del Anexo I, así como las a instalarse en SNU con una parcela >10.000 m2 o una planta >1.000 m2 requerirá Estudio de Impacto Ambiental.	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	11	55%	
	26.3. Previo a la solicitud de autorización y licencia urbanística de industrias fuera de las zonas designadas para ello podrá elevarse consulta a la CPU.	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	10	50%	
TURÍSTICAS Y RECREATIVAS	27.1. La creación o ampliación de instalaciones deportivas, recreativas, parques, campamentos o similares en SNU requerirán autorización de la CPU.	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	10	50%	49%
	27.2. La construcción de instalaciones o edificaciones de cualquier clase que hayan de emplazarse en el interior de éstas estarán sujetas a licencia urbanística.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	16	80%	
	27.3. Los campamentos se localizarán en SUble o áreas calificadas para ello. Excepcionalmente, podrán ir en SNU si no hay medida contraria. En este caso la licencia urbanística requerirá de declaración Utilidad Pública o Interés Social.	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	11	55%	
	27.4. Para obtener licencia los campamentos deben presentar proyecto de acceso, zonas de acampada, instalaciones y servicios comunes, zonas de protección, dotación, evacuación, etc.	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	12	60%	
	27.4. En ningún caso podrán autorizarse albergues (excepto los de personal de servicio) que no sean enteramente transportables por un automóvil.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5%	
	27.4. Cuando lo juzgue necesario la CPU podrá autorizar un campamento a título precario, fijando las garantías a exigir por el Ayto. para garantizar la restitución del terreno a su estado primigenio.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5%	
	27.4. Las fincas sobre las que se autoricen campamentos adquirirán la condición de indivisibles.	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	20%	
	27.5. La hostelería se localizarán en suelos expresamente calificados. Excepcionalmente, podrán ir en SNU si no hay medida contraria. En este caso la licencia urbanística requerirá declaración de Utilidad Pública o Interés Social y EIA.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%	
	27.6. El planeamiento urbanístico valorará su territorio para albergar actividades recreativas y de ocio ligadas a la naturaleza, señalando las áreas aptas.	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	15	75%	
VERTEDEROS	28.1. La creación de vertederos estará sujeta a la obtención de licencia urbanística y su justificación mediante el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental.	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	15	75%	66%
	28.2. Será necesaria la aprobación de la CPU.	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	9	45%	
	28.3. El planeamiento urbanístico determinará las áreas no aptas y las idóneas, calificándolas como Sistema General Técnico.	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	11	55%	
	28.4. La deposición de residuos fuera de los lugares destinados podrá considerarse vulneración del planeamiento y dar lugar a la restitución del suelo a su estado original.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	18	90%	
RESIDENCIALES	29.1. Los residenciales se restringirán al máximo en SNU, debiendo orientarse al SU y SUble.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%	93%
	29.1. La construcción de residenciales deberán tramitarse según el Reglamento de Gestión.	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%	
Cumplidas		3	24	24	29	18	18	11	21	13	16	21	25	14	11	25	16	21	18	21	25	374		
Sin cumplir		28	7	7	2	13	13	20	10	18	15	10	6	17	20	6	15	10	13	10	6	246		
% cumplidas		10%	77%	77%	94%	58%	58%	35%	68%	42%	52%	68%	81%	45%	35%	81%	52%	68%	58%	68%	81%	60%		

- Las **Normas Particulares** suelen recogerse (74%) íntegra y agrupadamente cuando corresponde, es decir, cuando se alberga algún espacio catalogado. Sin embargo, en ciertas ocasiones se aprecia que se ha omitido alguna medida o se han modificado determinados parámetros limitantes, atenuándolos o agravándolos, según conveniencia; esto es más frecuente en el apartado de usos compatibles que en el de usos prohibidos, quizás porque los técnicos encargados de informar el planeamiento durante su aprobación prestaban menor atención a unos que a otros[340], o bien porque el concepto 'prohibición' tiene un significado más coercitivo. Por espacios catalogados, es de destacar, primero, que la muestra de planeamientos urbanísticos escogida representa muchos espacios de una determinada categoría y pocos de otras, como corresponde a la realidad, por lo que los resultados quizás quedan un poco desvirtuados. Pero en cualquier caso, al margen de los Yacimientos de Interés Científico –YC- y los Espacios Forestales de Interés Recreativo –FR- para los que se recoge su normativa al 100%, los espacios catalogados cuyas normas han sido mejor consignadas han sido los Parajes Sobresalientes –PS- (88%) y los Paisajes Agrarios Singulares –AG- (86%). Esto se ha podido deber a varias circunstancias, de entre las que cabría destacar: que en la Provincia abunda este tipo de espacios y, como consecuencia, existe una alta toma de conciencia sobre su interés; que a la mayor parte de los ayuntamientos les gusta hacer resaltar aquellos espacios y bienes que les hacen únicos, especialmente cuando se trata de espacios y bienes sobre los que apenas existen actividades que pudieran suscitar intereses enfrentados (buena parte de los PS son accidentados, con predominio de terrenos rocosos, en significativos casos muy abarrancados formando bad-lands); y que muchos de los AG son vegas periurbanas y, como ya se dijo, han sido utilizadas como espacio de reserva para los núcleos urbanos, de manera que los ayuntamientos siempre dispongan de un suelo próximo a núcleo en el que instalar actividades o infraestructuras que le sean de altísimo interés (por ejemplo, un hospital, una estación de transportes, una subestación eléctrica, etc.). Por otro lado, resulta paradójico que los Espacios de Protección Especial Integral, los que a priori deberían resultar los más restrictivos, son los que menos recogen las medidas del PEPMFC (58%), pero ello tiene una explicación: se trata de espacios sobre los que recaen otras regulaciones y planificaciones más restrictivas (caso del Paraje Natural Acantilados de Maro-Cerro Gordo en el CL-1 Cerro Gordo o el Parque Nacional y Natural de Sierra Nevada en el PE-1 Borreguiles de Sierra Nevada) y en consecuencia los preceptos del PEPMFC son sometidos jerárquicamente. En una posición intermedia quedan los Complejos Serranos de Interés Ambiental –CS- (67%), sin duda los más prodigados en la montañosa provincia de Granada, circunstancia que lleva a una importante variación en la recogida de sus normas ya que hay municipios que las contemplan todas y otros ninguna; habitualmente porque tienen otra figura u otro instrumento de protección que ya contempla normativa de protección. En última posición estarían los Complejos Ribereños de Interés Ambiental –RA- (33%), que en el caso granadino sólo estaría representado por Riofrío (Loja), un espacio de alto valor esencialmente biológico, pero sobre el que se ciernen actividades muy singulares y lucrativas (sobre todo piscifactorías) como para que el planeamiento las limitase. Por municipios no pueden extraerse conclusiones significativas, pues aunque en la selección de la muestra se ha intentado que entrasen todos aquellos que cuentan con mayor número de espacios catalogados, aun así ninguno supera los cuatro espacios y a muchos de ellos sólo le afecta uno; de todas formas, entre los que más espacios tienen (Alhama, Guadix y Loja con cuatro cada uno) se puede concluir que cuando se recogen o no las normas particulares se hace para todos los espacios por igual, sin aparentemente hacer distinción.

340. Entrevista Inmaculada Lorca González (27/03/2017).

Gráfico nº 27: Aplicación de las Normas Particulares del PEPMFC en el planeamientos general urbanístico de los municipios de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

			Albuñuelas	Alhama de Granada	Baza	Benalúa	Bubión	Capileira	Colomera	Cúllar	Escúzar	Freila	Guadix	Huéscar	Illora	Iznalloz	Loja	Marchal	Montefrío	Pampaneira	Quéntar	Villanueva Mesía	Nº municipios recogida	% municipios recogida	% por tipo de espacio catalogado
PROTECCIÓN ESPECIAL INTEGRAL	32.3.a) Prohibido talar árboles a efectos de la transformación del uso del suelo.							1		0										1			2	67%	
	32.3.b) Prohibidas las instalaciones de explotación de recursos vivos (granjas, invernaderos, piscifactorías, etc.).							1		0										1			2	67%	
	32.3.c) Prohibidos vertederos.							1		0										1			2	67%	
	32.3.d) Prohibidos los desmontes, aterrazamientso y rellenos.							1		0										1			2	67%	
	32.3.e) Prohibidas las extraciones.							1		0										1			2	67%	
	32.3.f) Prohibidas las industrias.							1		0										1			2	67%	61%
	32.3.g) Prohibidas las instalaciones turístico-recreativas.							1		0										1			2	67%	
	32.3.h) Prohibidas las edificaciones públicas singulares.							0		0										0			0	0%	
	32.3.i) Prohibidos los residenciales.							1		0										1			2	67%	
	32.3.j) Prohibidas todas las infraestructuras.							1		0										1			2	67%	
	32.3.k) Prohibidos los soportes publicitarios, menos los institucionales.							1		0										1			2	67%	
	PARAJES NATURALES EXCEPCIONALES (PE)	33.2.a) Prohibido talar, en cualquier caso, encinas, alcornoques, robles, quejigos y madroños.						1												1			2	100%	50%
		33.3.a) Compatibles adecuacione naturalísticas y usos didácticos/científicos previo Proyecto e informe CPU.						1												1			2	100%	
		33.3.b) Compatibles obras protección hidrológica previa autorización órgano competente y EIA.						0												0			0	0%	
		33.3.c) Compatibles cercas, vallados y cerramientos cinegéticos cumpliendo protección fauna y previo informe CMA.						0												0			0	0%	
	COMPLEJOS LITORALES EXCEPCIONALES (CL)	34.2.a) Prohibido talar, en cualquier caso, enebros, sabinas o el matorral psamófilo.																							
		34.2.b) Prohibidas las construcciones o instalaciones de playa.																							
		34.3.a) Compatibles adecuacione naturalísticas y usos didácticos/científicos previo Proyecto e informe CPU.																							
		34.3.b) Compatibles obras protección hidrológica previa autorización órgano competente y EIA.																							
		34.3.c) Compatibles cercas, vallados y cerramientos cinegéticos cumpliendo protección fauna y previo informe CMA.																							
	YACIMIENTOS DE INTERÉS CIENTÍFICO (YC)	35.2.a) Prohididos movimientos de tierras y en especial cuando puedan afectar a algún elemento del yacimiento.								1													1	100%	
		35.2.b) Prohibida cualquier actividad que pueda afectar la investigación y el mantenimiento del yacimiento.								1													1	100%	
		35.3.a) Compatible talas, vallados, captaciones, adecuaciones científicas u obras de protección hidrológica previa autorización Cultura.								1													1	100%	100%
		35.3.b) Compatible en las zonas de cautela movimientos de tierras previa cata arqueológica negativa.								1													1	100%	
		35.3.c) Compatibles instalaciones científicas y de divulgación previa autorización Cultura.								1													1	100%	
PROTECCIÓN ESPECIAL COMPATIBLE	PARAJES SOBRESALIENTES (PS)	37.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación forestal.		1	1							1	1				1						5	100%	88%
		37.2.b) Prohibidos los desmontes, aterrazamientso y rellenos.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.2.c) Prohibidas las instalacones agrarias anejas a las explotaciones excepto las infraestructuras mínimas de servicio.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.2.d) Prohibidas las extraciones.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.2.e) Prohibidas las industrias.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.2.f) Prohibidos vertederos.		1	1							1	1				1						5	100%	
		37.2.g) Prohibidas las instalaciones turístico-recreativas excepto las compatibles.		1	1							1	1				1						5	100%	
		37.2.h) Prohibidas las viviendas aisladas excepto las ligadas a la explotación.		1	1							1	1				1						5	100%	
		37.2.i) Prohibidas las edificaciones públicas singulares.		1	1							1	1				1						5	100%	
		37.2.j) Prohibidas las infraestructuras excepto viales previo EIA.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.2.k) Prohibido cualquier uso o actividad que implique degradación de los valores paisajísticos.		1	1							1	1				1						5	100%	
		37.2.l) Prohibidos los soportes publicitarios, menos los institucionales.		1	1							1	1				1						5	100%	
		37.3.a) Compatibles actuaciones naturalísticas y recreativas.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.3.b) Compatibles construcciones no permanentes de restauración.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.3.c) Compatibles usos turísticos y recreativos en edificaciones legales existentes.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.3.d) Compatibles obras protección hidrológica y todas aquellas encaminadas a potenciar los valores paisajísticos.		1	1							1	1				0						4	80%	
		37.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas ligadas a explotaciones agrarias.		1	1							1	1				0						4	80%	
	COMPLEJOS SERRANOS DE INTERÉS AMBIENTAL (CS)	38.2.a) Prohibidas industrias, excepto almacén agrícola.	1	1	1		0	0	1	1	1			1	1	1	0		0	0	1		10	67%	67%
		38.2.b) Prohibido parques atracciones.	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.2.c) Prohibidos aeropuertos y helipuertos.	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.2.d) Prohibidas viviendas aisladas de nueva planta no vinculadas a actividades productivas o servicio público (guarderías, etc.).	1	1	1		1	1	0	1	1			1	1	1	1		0	1	1		13	87%	
		38.2.e) Prohibidas instalaciones publicitarias.	1	1	1		1	1	0	1	1			1	1	1	1		0	1	1		13	87%	
		38.2.f) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación de usos, excepto actividades permitidas que requieran corta.	0	0	1		1	1	1	1	1			1	1	1	1		0	1	1		12	80%	
		38.3.a) Compatible tala integrada en labores de mantenimiento autorizadas por la CMA y previo EIA.	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.2.b) Compatible actividades e instalaciones de recursos vivos. Los movientos de tierras, granjas y piscifactorias requieren EIA.	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.3.c) Compatible las extracciones con Utilidad Pública y EIA.	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.3.d) Compatible vertederos ineludibles previo proyecto y EIA.	0	1	1		0	0	1	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.3.e) Compatible adecuaciones naturalísticas y recreativas y los parques rurales.	1	1	1		1	1	0	1	1			1	1	1	0		0	1	1		12	80%	
		38.3.f) Compatible campamentos, albergues y pistas deportivas a < 1km. núcleo, < 5% superficie espacio protegido, no alterar cobertura arbórea ni topografía, no re	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.3.g) Compatible hoteles de nueva planta y usos turísticos-recreativos-residenciales en edificaciones legales existentes.	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.3.h) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o servicio público, excepto que la explotación esté < 2km. núcleo, la explotac	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
		38.3.i) Compatibles infraestructuras que ineludiblemente deban localizarse, previo EIA.	1	1	1		0	0	0	1	1			1	1	1	0		0	0	1		9	60%	
	ESPACIOS FORESTALES DE INTERÉS RECREATIVO (FR)	39.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación forestal.																			1		1	100%	100%
		39.2.b) Prohibida instalaciones de transformación de productos agrarios, invernaderos, granjas y piscifactorías.																			1		1	100%	
		39.2.c) Prohibida actividades extractivas.																			1		1	100%	
		39.2.d) Prohibidos vertederos.																			1		1	100%	
		39.2.e) Prohibidas industrias.																			1		1	100%	
		39.2.f) Prohibidas viviendas no ligada a la explotacion de recursos primarios o guardería.																			1		1	100%	
		39.2.g) Prohibidos parques atracciones y hoteles de nueva planta.																			1		1	100%	
		39.2.h) Prohibidas edificaciones públicas singulares, excepto centros de educación ligados al medio.																			1		1	100%	
		39.2.i) Prohibida publicidad, excepto la vinculada al uso recreativo público.																			1		1	100%	
		39.2.j) Compatible areopuertos y helipuertos, Sistema General de Telecomunicaciones e infraestructuras marítimo-terrestres tipo B.																			1		1	100%	
		39.3.a) Compatible actividades e instalaciones de explotación de recursos vivos, excepto los arriba prohibidos.																			1		1	100%	
		39.3.b) Compatible adecuaciones naturalísticas y recreativas.																			1		1	100%	
		39.3.c) Compatible campamentos, albergues y pistas deportivas a < 1km. núcleo, < 5% superficie espacio protegido, no alterar cobertura arbórea ni topografía, no restrinja disfrute público y EIA.																			1		1	100%	
		39.3.d) Compatible instalaciones de restauración.																			1		1	100%	
		39.3.e) Compatible usos turístico y recreativos que se apoyan sobre edificaciones legales existentes, previo EIA.																			1		1	100%	
		39.3.f) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o servicio público, excepto que la explotación esté < 2km. núcleo, la explotación tenga parte en espacios no protegidos y la vivienda se pretenda en la parte protegida, y que el promotor no demuestre imprescindibilidad.																			1		1	100%	
		39.3.g) Compatibles infraestructuras que ineludiblemente deban localizarse, previo EIA.																			1		1	100%	

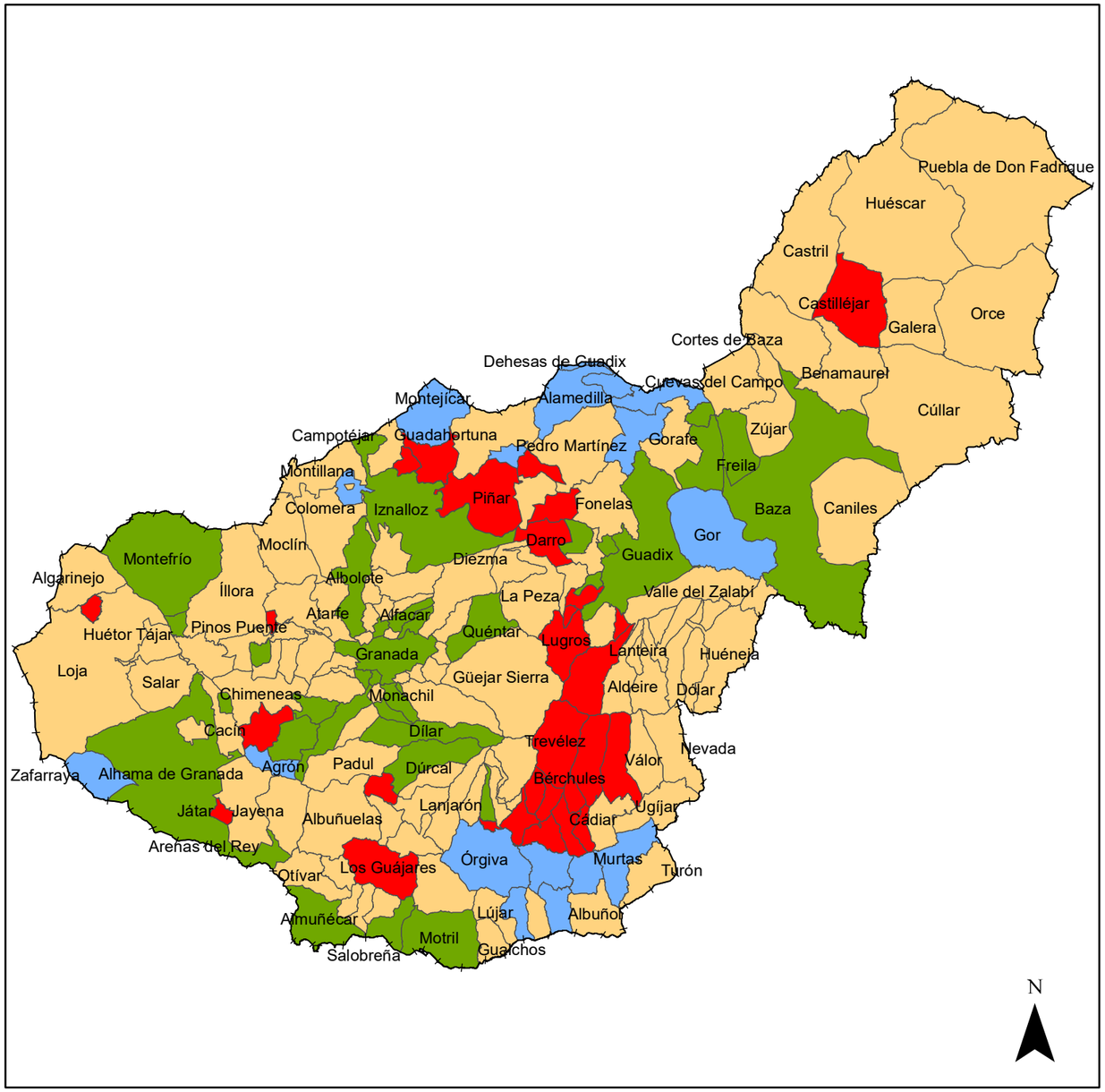
Gráfico nº 28: Aplicación de las Normas Particulares del PEPMFC en el planeamientos general urbanístico de los municipios de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

PROTECCIÓN ESPECIAL COMPATIB	COMPLEJOS LITORALES DE INTERÉS AMBIENTAL (LA)	40.2.a) Prohibidos invernaderos, viveros, granjas, piscifactorías, salinas o esteros.																											
		40.2.b) Prohibidas las extracciones de arenas y áridos y los vertidos de residuos mineros.																											
		40.2.c) Prohibidas industrias.																											
		40.2.d) Prohibidas pistas, parques atracciones, campamentos y actividades hoteleras o de restauración de nueva planta.																											
		40.2.e) Prohibidas instalaciones al servicio de carreteras u obras públicas.																											
		40.2.f) Prohibidos aeropuertos, helipuertos e infraestructuras marítimo-terrestres tipo B.																											
		40.2.g) Prohibidos vertederos.																											
		40.2.h) Prohibidas viviendas no vinculadas a la explotación de recursos primarios o guardería.																											
		40.3.a) Compatibles restantes actuaciones de explotación de recursos vivos. La tala de árboles, movimientos de tierras e infraestructuras de servicio a la explotación requerirán EIA.																											
		40.3.b) Compatible la explotación minera, previa autorización CMA y EIA.																											
		40.3.c) Compatibles las adecuaciones naturalísticas y recreativas, previo informe CMA.																											
		40.3.d) Compatibles las edificaciones públicas singulares previo EIA.																											
		40.3.e) Compatibles infraestructuras viales, energéticas, hidráulicas, marítimo-terrestres del tipo A, de saneamiento y abastecimiento, cuando sean ineludibles y previo EIA.																											
		40.3.f) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o servicio público, excepto que la explotación esté < 2km. núcleo, la explotación tenga parte en espacios no protegidos y la vivienda se pretenda en la parte protegida, y que el promotor no demuestre imprescindibilidad.																											
	PAISAJES AGRARIOS SINGULARES (AG)	41.2.a) Prohibidas actividades extractivas.		1	1	1								1	1	1		0	1				1	8	89%	86%			
		41.2.b) Prohibidas industrias no agrarias incompatibles en medio urbano.		1	1	0								1	1	1		0	1				1	7	78%				
		41.2.c) Prohibidas actividades recreativas, excepto la restauración no permanentes y las demás apoyadas en edificaciones legalizadas existentes.		1	1	0								1	1	1		0	1				1	7	78%				
		41.2.d) Prohibidas edificaciones de sanidad y defensa.		1	1	0								1	1	1		0	1				1	7	78%				
		41.2.e) Prohibidos vertederos.		1	1	0								1	1	1		1	1				1	8	89%				
		41.2.f) Prohibidas instalaciones de obras públicas, aeropuertos y helipuertos.		1	1	0								1	1	1		1	1				1	8	89%				
		41.2.g) Prohibidas instalaciones publicitarias.		1	1	0								1	1	1		1	1				1	8	89%				
		41.3.a) Compatibles restantes actuaciones de explotación de recursos vivos. La tala de árboles, movimientos de tierras, instalaciones agrarias de primera transformación y		1	1	1								1	1	1		0	1				1	8	89%				
		41.3.b) Compatibles industrias agrarias.		1	1	1								1	1	1		0	1				1	8	89%				
		41.3.c) Compatibles las adecuaciones naturalísticas, la restauración no permanente y los usos turísticos-recreativos en edificaciones existentes.		1	1	1								1	1	1		0	1				1	8	89%				
		41.3.d) Compatibles edificios públicos de educación ambiental o agraria, previo EIA.		1	1	1								1	1	1		0	1				1	8	89%				
		41.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o servicio público, excepto que la explotación esté < 2km. núcleo, la explotación teng		1	1	1								1	1	1		0	1				1	8	89%				
		41.3.f) Compatibles las infraestructuras ineludibles, previo EIA.		1	1	1								1	1	1		0	1				1	8	89%				
	COMPLEJOS RIBEREÑOS DE INTERÉS AMBIENTAL (RA)	42.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación forestal.																1						1	100%	33%			
		42.2.b) Prohibidos desmontes, aterrazamientos y rellenos.																0						0	0%				
		42.2.c) Prohibidas piscifactorías.																0						0	0%				
		42.2.d) Prohibidas instalacones de transformación de productos agrícolas, invernadeso y granjas, salvo las tradicionales.																0						0	0%				
		42.2.e) Prohibidas las pistas, parques atracciones, campamentos y las construcciones hoteleras y de restauración de nueva planta.																0						0	0%				
		42.2.f) Prohibidas las edificaciones públicas singulares, excepto centros de enseñanza ambiental y agraria.																1						1	100%				
		42.2.g) Prohibidas industrias.																0						0	0%				
		42.2.h) Prohibidos vertederos.																1						1	100%				
		42.2.i) Prohibidos residenciales no ligados a la explotación y obra pública o guardería.																1						1	100%				
		42.2.j) Prohibidas instalaciones publicitarias.																1						1	100%				
		42.2.k) Prohibida cualquier actividad generadora de vertidos que degraden la mínima calidad de las aguas.																1						1	100%				
		42.3.a) Compatible tala de árboles por mantenimiento, previa autorización CMA.																0						0	0%				
		42.3.b) Compatible actuaciones de explotación de recursos vivos.																0						0	0%				
		42.3.c) Compatible campamentos, albergues y pistas deportivas a < 1km. núcleo, < 5% superficie espacio protegido, no alterar cobertura arbórea ni topografía, no restrinja disfrute público y EIA.																0						0	0%				
		42.3.d) Compatible instalaciones no permanentes de restauración y usos turísticos-recreativos en edificaciones legales existentes.																0						0	0%				
		42.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o servicio público, excepto que la explotación esté < 2km. núcleo, la explotación tenga parte en espacios no protegidos y la vivienda se pretenda en la parte protegida, y que el promotor n																0						0	0%				
		42.3.f) Compatibles infraestructuras ineludibles, previo EIA.																0						0	0%				
		42.3.g) Compatibles extracciones de arenas y áridos, previo Proyecto, EIA y autorización CPU.																0						0	0%				
	ZONAS HÚMEDAS TRANSFORMADAS (HT)	43.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación usos del suelo.																											
		43.2.b) Prohibidos desmontes, aterrazamientos y rellenos.																											
		43.2.c) Prohibidos invernaderos y viveros.																											
		43.2.d) Prohibidas granjas.																											
		43.2.e) Prohibidas actividades extractivas.																											
		43.2.f) Prohibidas industrias.																											
		43.2.g) Prohibidos vertederos.																											
		43.2.h) Prohibidas actividades recreativas, excepto adecuaciones ambientales, previo informe CMA.																											
		43.2.i) Prohibidas edificaciones públicas singulares.																											
		43.2.j) Prohibidas viviendas familiares aisladas.																											
		43.2.k) Prohibidas nuevas infraestructuras y ampliación o transformación de las existentes.																											
		43.2.l) Prohibidas instalaciones publicitarias.																											
		43.2.ll) Prohibidas actuaciones o construcciones que pudieran hacer irreversible la regeneración hídrica de la zona.																											
		43.3.a) Compatibles las restantes actuaciones de explotación de recursos vivos, previo informe CMA.																											
		43.3.b) Compatibles salinas, previa autorización CMA y EIA.																											
		43.3.c) Compatibles usos turísticos y recreativos apoyados en edificaciones legalizadas existentes, previa autorización CMA y EIA.																											
		43.3.d) Compatibles las obras de protección hidrológica y movimientos de tierras y actuaciones de regeneración hídrica, previa aprobaqción de los proyectos por la CMA.																											
		43.3.e) Prohibidas industrias, excepto almacén agrícola.																											

Gráfico nº 29: Aplicación de las Normas Particulares del PEPMFC en el planeamientos general urbanístico de los municipios de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

| | | |

- En las **Determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico** es en donde se aprecia una mayor variación casuística, de ahí su media (61%). Cabe destacar que suele serse menos preciso en las delimitaciones (53%) que en la consignación de normas y criterios de ordenación (64%). Así, los principales vacíos vuelven a estar ocupados por la representación de acuíferos (5%) y embalses (10%), al igual que la localización de actividades que pudieran resultar 'problemáticas', cuales son la ganadería entabulada (30%) o las actividades extractivas (25%). En el extremo opuesto estarían las muy consolidadas protecciones culturales (yacimientos) y ambientales (Espacios Naturales Protegidos), ambas con un 100% de tratamiento. El resto se mueve entre estos parámetros, por lo general con una aceptable consignación en los respectivos planeamientos, máxime si se tiene en cuenta que este apartado del PEPMFC no era de obligado cumplimiento sino orientativo. Por municipios, ninguno de los planes analizados cumple todas las determinaciones, si bien sí que se aprecia que los PGOU suelen ser más completos que las NN.SS. y, entre ambos, los más recientes están mejor documentados que los más antiguos.



Estado del planeamiento urbanístico general, en la provincia de Granada (marzo 2017).

- Carece de planeamiento
- Delimitación de Suelo Urbano (DSU)
- Normas Subsidiarias (NNSS)
- Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)

- Delimitación provincia de Granada
- Delimitación términos municipales

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 / UTM Zona 30

Escala: 1: 1.000.000

0 10 20 30 40 50 Km

Gráfico nº 29: Aplicación de las Determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico del PEPMFC en el planeamientos general urbanístico de los municipios de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

		Albuñuelas	Alhama de Granada	Baza	Benalúa	Bubión	Capileira	Colomera	Cúllar	Escúzar	Freila	Guadix	Huéscar	Illora	Iznalloz	Loja	Marchal	Montefrío	Pampaneira	Quéntar	Villanueva Mesía	Nº municipios recogida	% municipios recogida
DELIMITACIONES	II.1.a) Cauces, Riberas, Márgenes, Zonas de Policía, Zonas de Servidumbre, Perímetros de Protección de Embalses y Zonas Inundables.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%
	II.1.b) Zonas de Protección de Acuíferos.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5%
	II.1.c) Masas arbóreas a proteger.	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	13	65%
	II.1.d) Áreas donde deba someterse a licencia de levantamiento y demolición de cercas y vallados con el fin de proteger el paisaje.	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	7	35%
	II.1.e) Perímetros de emplazamiento de publicidad.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	10%
	II.1.f) Hitos, singularidades paisajísticas y monumentos, señalando su perímetro de protección.	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	13	65%
	II.1.g) Yacimientos.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	100%
	II.1.h) Espacios Naturales Protegidos.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	100%
	II.1.i) Cauces piscícolas y cotos de caza.	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	5	25%
	II.1.j) Montes Públicos y Zonas de Peligro de Incendios.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%
	II.1.k) Vías Pecuarias.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	90%
	II.1.l) Zonas de alta productividad primaria y zonas de agricultura intensiva.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%
	II.1.m) Áreas para la implantación de ganadería entabulada.	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	6	30%
	II.1.n) Áreas susceptibles de implantación de actividades turístico-recreativas.	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	11	55%
	II.1.ñ) Zonas aptas y áreas no adecuadas para la instalación de vertederos.	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	12	60%
	II.1.o) Áreas donde convenga regular mediante plan especial el desarrollo de las actividades extractivas.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	5	25%
NORMAS ESPECÍFICAS Y CRITERIOS DE ORDENACIÓN	II.2.a) Inventario de actividades compatibles con la conservación del estado limnológico de los embalses.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10%
	II.2.b) Identificación de elementos de impacto situados en zonas de protección de acuíferos y normas para corregirlos.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3	15%
	II.2.c) Previsión de necesidades de depuración y mendión en el Programa de Actuación de los recursos necesarios.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%
	II.2.d) Previsiones para la conservación, uso y ampliación de las masas arbóreas.	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	13	65%
	II.2.e) Consideraciones de especiales faunísticas de interés y sus hábitats en la clasificación.	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	85%
	II.2.f) Criterios de calidad de los suelos utilizados para la clasificación.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%
	II.2.g) Normas de protección de paisajes, monumentos, conjuntos histórico-artísticos, fortalezas, yacimientos, heráldicas, cruces y análogos.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	95%
	II.2.h) Criterios para la localización de ganadería estabulada.	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	7	35%
	II.2.i) Normas para la instalación de actividades turístico-recreativas.	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	15	75%
	II.2.j) Normas para la instalación de vertederos.	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	13	65%
Cumplidas		2	14	17	17	18	18	12	19	10	15	20	19	15	10	21	17	19	18	14	21	316	
Sin cumplir		24	12	9	9	8	8	14	7	16	11	6	7	11	16	5	9	7	8	12	5	204	
% cumplidas		8%	54%	65%	65%	69%	69%	46%	73%	38%	58%	77%	73%	58%	38%	81%	65%	73%	69%	54%	81%	61%	

En resumen, aunque existía la recomendación desde la Viceconsejería de copiar literalmente las normas del PEPMFC[341], éstas han sido transcritas aproximadamente en la mayor parte de los casos (35%); se han copiado literalmente sólo cuando se trata de sus Normas Particulares (35%), aunque a veces con las 'erratas' de las que antes se ha hecho mención; rara vez se mejoran (15%), sólo en casos de PGOU muy recientes y de municipios muy potentes; en muy pocas ocasiones se tocan tan sólo de forma colateral (15%), generalmente NN.SS. muy antiguas; y, afortunadamente, ningún instrumento de planeamiento urbanístico ha obviado el PEPMFC, síntoma de su vigencia y repercusión, tanto entre redactores como entre supervisores. Así, se puede confirmar que "Habitualmente el planeamiento redactado transcribe la normativa que el PEPMF establece para las zonas catalogadas, pero rara vez la amplia o matiza, tal y como lo establece el mismo Plan"[342].

Por tipo de instrumento, las NN.SS. son más dadas a ser imprecisas, localizando su mediana en la transcripción aproximada de la normativa del PEPMFC (44%), mientras que los PGOU son más dados a copiar literalmente dichas normas (45%), por lo que podría decirse que estos últimos recogen más acertadamente las determinaciones del PEPMFC, tanto por resultar un planeamiento de mayor calado, como por ser, generalmente, de más reciente entrada en vigor.

Desde la perspectiva de los supervisores del planeamiento, podría concluirse que en los pronunciamientos de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Granada para la aprobación de los planeamientos generales urbanísticos se advierte, por lo general, que las Normas Particulares para los espacios catalogados por el PEPMFC han sido exigidas con bastante fidelidad, mientras que las Normas Generales han sido más laxamente reclamadas[343]. En el argot de la actual clasificación normativa, es como si las Normas Específicas fuesen consideradas como 'normas' y las Normas Generales como 'directrices' e incluso en algunos casos tan sólo como 'recomendaciones'. Esto parece deberse, a decir de las entrevistas realizadas a los técnicos consultados, a que todo el mundo reconocía la conveniencia de proteger los espacios catalogados por el PEPMFC (salvo raras excepciones), mientras que en los demás espacios se tenían ciertas dudas o reticencias, habida cuenta de que sus limitaciones podrían afectar negativamente a las potenciales posibilidades socioeconómicas de estos territorios, favoreciéndose con ello el conflicto y alejando el consenso mutuo, tan imprescindible en las relaciones entre Administraciones (local y regional) y entre éstas y la ciudadanía.

Algunos estudios posteriores también sugieren que "Las principales anomalías e incumplimientos del PEPMF por parte del planeamiento urbanístico municipal, consisten por un lado, en la invasión de zonas catalogadas por el Plan Especial para albergar desarrollos urbanos e infraestructuras, y de otro lado el incumplimiento de lo previsto en su Anexo II, que indica la realización de una serie de determinaciones gráficas, normas específicas y criterios de ordenación que han de ser incluidos en el planeamiento urbanístico que se redacte"[344]. Lo primero se justifica con base en que "En un importante porcentaje de planes en vigor se invaden espacios catalogados, consecuencia en muchos casos, de nuevas implantaciones urbanas de carácter aislado"[345], circunstancia que no se precisa y que por tanto no puede estudiarse, pero de la que sí que se tiene conocimiento personal al informar la evaluación ambiental de los planes urbanísticos en la Consejería de Medio Ambiente, pero no por las razones aducidas, ya que la sola consideración de implantaciones urbanas aisladas no ha podido computarse como suelos plenamente urbanizados, sino que más bien se refiere a que en determinados planes urbanísticos los límites del PEPMFC se han ajustado, y en ocasiones hasta desplazado, para dar cabida a pequeños desarrollos. Por su parte, el segundo incumplimiento, el de la no consideración de las determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico, justificado en que "En la mayor parte del planeamiento analizado se incluyen normas generales de protección de carácter sectorial (cauces, barrancos, infraestructuras, patrimonio histórico, etc.) que rara vez se acompaña de documentación gráfica que delimite aquellas zonas que están afectadas por las Normas Sectoriales"[346], ya ha sido valorado y tasado en un 61% de los planes aquí estudiados, cifra que no siendo satisfactoria no puede considerarse alarmante, aunque sí que es cierto que algunas determinaciones fueron muy inferiormente consideradas, entre ellas las que expone este trabajo.

341. Entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
342. DIPUTACIÓN DE GRANADA, *Análisis territorial y urbanístico de la provincia de Granada*, Granada, Diputación Provincial de Granada, 2002, p. 53.
343. Esto mismo ya se ha revelado en otros estudios sobre el PEPMFC, como el realizado por PAREJA, G. y LEIVA, A. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C (1986-1992)*. Documento inédito encargado por la Dirección General de Urbanismo, en el que se precisa que, para el caso de Córdoba, "Hemos constatado que la normativa de carácter general se tiene menos en consideración que la particular", pág. 100.
344. DIPUTACIÓN DE GRANADA, *Análisis territorial y urbanístico de la provincia de Granada*, Granada, Diputación Provincial de Granada, 2002, p. 53.
345. Op. cit.
346. Op. cit.

Gráfico nº 30: Grado de recogida de las determinaciones del PEPMFC en el planeamientos general urbanístico de los municipios de la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA			PEPMFC	RECOGIDA DE LA NORMATIVA				TRASPOSICIÓN					CARACTERIZACIÓN	INTERPRETACIÓN
MUNICIPIO	PLAN	FECHA												
Albuñuelas	NNSS	22/01/1992	1	0	0	1	0			1			Toca sólo algunos aspectos de la NG y la mayoría de la NE, aunque algunas con errores (art.89.1.d).	Quizás era pronto para integrarlo correctamente (5 años). No acomenten estabilización de suelos en zona muy sísmica.
Alhama de Granada	PGOU	30/03/2011	4	1	1	1	1	1					Toca casi todos los aspectos NG y todos NE, mejorándolas (unidad mínima de actuación y nuevos espacios catalogados).	Falla en la protección de embalses al no reconocer el del Río Alhama.
Baza	PGOU	17/03/2010	2	1	1	1	1		1				Toca casi todos los aspectos de la NG y todos de la NE, copiándola literalmente.	Falla en el reconocimiento del AG-8, que no lo reconoce gráficamente pero si que lo regula.
Benalúa	PGOU	22/12/2006	1	1	1	1	1			1			Toca prácticamente todos los aspectos de la NG y no todos los de la NE, es laxo en los usos prohibidos.	Al revés de lo que suele ser habitual, recoge bien las NG pero las prohibicioines de la NE no.
Bubión	NNSS	24/02/2006	1	1	0	1	1			1			Toca casi todos los aspectos de la NG y no todos de la NE, siendo menos preciso.	Al coincidir los espacios catalogados PEPMFC con Parque Natural y Nacional, se estipulan su PORN y PRUG
Capileira	NNSS	24/02/2006	1	1	0	1	1			1			Toca casi todos los aspectos de la NG y no todos de la NE, siendo menos preciso.	Al coincidir los espacios catalogados PEPMFC con Parque Natural y Nacional, se estipulan su PORN y PRUG
Colomera	NNSS	25/01/1995	3	0	0	1	0				1		Casi no toca los aspectos de la NG y sólo algunos de la NE, y éstos transversalmente.	No le da la suficiente importancia a los espacios PEPMFC, los deja para el final y casi sin referencias.
Cúllar	NNSS	30/04/1999	2	1	0	1	1		1				Toca casi todos los aspectos NG y todos NE, transcribiéndolos literalmente, si bien obvia la Norma 32 en la Norma 35.	Se limita al cumplimiento de lo mínimo.
Escúzar	PGOU	27/06/2003	1	1	0	1	0			1			Toca algunos de los aspectos de la NG y todos los de la NE, copiándolos.	Llama la atención que siendo una zona minera apenas se especiquen cuestiones al respecto.
Freila	PGOU	17/03/2005	1	1	0	1	1		1				Toca buena parte de los aspecots de la NG y todos los de la NE, copiándolos.	Es de los pocos que trata las medidas de embalses (Negratín).
Guadix	PGOU	27/06/2002	4	1	1	1	1			1			Referencia al cumplase lo que dice el PEPMFC, pero no lo trascribe.	Es de los más avanzado en el cumplimiento del PEPMFC, se nota la mano de juristas.
Huéscar	NNSS	29/09/1998	2	1	1	1	1	1					Referencia el cumplase lo que dice el PEPMFC, pero las NE las mejora considerablemente.	Mejora en mucho las normas de los espacios catalogados.
Illora	NNSS	17/03/2005	3	1	0	1	1		1				Toca casi todos los aspectos de la NG y todos los de la NE, transcribiéndolos.	Se limita al cumplimiento de lo mínimo.
Iznalloz	PGOU	24/05/2006	3	0	0	1	1		1				Toca algunos de los aspectos de la NG y todos los de la NE, copiándolos.	No profundiza en los aspectos del medio físico.
Loja	NNSS	07/05/1993	4	1	1	0	1				1		Toca casi todos los aspectos de la NG y muy pocos de la NE.	Incluye las fichas de los espacios catalogados, lo cual no es suficiente, pues en ellas no se trascribe la normativa.
Marchal	PGOU	30/03/2011	1	1	0	1	1		1				Toca buena parte de los aspecots de la NG y todos los de la NE, incluso mejorándolos levemente.	Incorpora la prohibición de invernaderos, es una mejora, pero leve.
Montefrío	PGOU	28/02/2012	2	1	1	0	1				1		Toca casi todos los aspectos de la NG y sólo refencia las normas de la NE.	Rompe la tradición de copiar las NE.
Pampaneira	NNSS	24/02/2006	1	1	0	1	1			1			Toca casi todos los aspectos de la NG y no todos de la NE, siendo menos preciso.	Al coincidir los espacios catalogados PEPMFC con Parque Natural y Nacional, se estipulan su PORN y PRUG
Quéntar	PGOU	15/04/2004	2	1	1	1	1		1				Al estar todo el municipio afectado por NE rigen éstas, que se copian.	Se aprecia la omisión de alguna actividad, como la ganadera entabulada.
Villanueva Mesía	PGOU	09/02/2005	1	1	1	1	1	1					Toca casi todos los aspectos de la NG y todos los de la NE, mejorándolas.	Se nota que se trata de un plan reciente, pues está muy completo.
Total				17	9	18	17	3	7	7	3	0		
%				85%	45%	90%	85%	15%	35%	35%	15%	0%		

Gráfico nº 31: Grado de recogida de las determinaciones del PEPMFC distinguiendo entre PGOU y NN.SS. de la provincia de Granada.. (Fuente: Elaboración propia, 2017).

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA			PEPMFC	RECOGIDA DE LA NORMATIVA				TRASPOSICIÓN					TRASPOSICIÓN					
MUNICIPIO	PLAN	FECHA																
Albuñuelas	NNSS	22/01/1992	1	0	0	1	0			1								
Bubión	NNSS	24/02/2006	1	1	0	1	1			1								
Capileira	NNSS	24/02/2006	1	1	0	1	1			1								
Colomera	NNSS	25/01/1995	3	0	0	1	0				1							
Cúllar	NNSS	30/04/1999	2	1	0	1	1		1				11%	22%	44%	22%	0%	NN.SS.
Huéscar	NNSS	29/09/1998	2	1	1	1	1	1										
Illora	NNSS	17/03/2005	3	1	0	1	1		1									
Loja	NNSS	07/05/1993	4	1	1	0	1				1							
Pampaneira	NNSS	24/02/2006	1	1	0	1	1			1								
Alhama de Granada	PGOU	30/03/2011	4	1	1	1	1	1										
Baza	PGOU	17/03/2010	2	1	1	1	1		1									
Benalúa	PGOU	22/12/2006	1	1	1	1	1			1								
Escúzar	PGOU	27/06/2003	1	1	0	1	0			1								
Freila	PGOU	17/03/2005	1	1	0	1	1		1									
Guadix	PGOU	27/06/2002	4	1	1	1	1			1			18%	45%	27%	9%	0%	P.G.O.U.
Iznalloz	PGOU	24/05/2006	3	0	0	1	1		1									
Marchal	PGOU	30/03/2011	1	1	0	1	1		1									
Montefrío	PGOU	28/02/2012	2	1	1	0	1				1							
Quéntar	PGOU	15/04/2004	2	1	1	1	1		1									
Villanueva Mesía	PGOU	09/02/2005	1	1	1	1	1	1										
Total				17	9	18	17	3	7	7	3	0						
%				85%	45%	90%	85%	15%	35%	35%	15%	0%						

6.2.2.- INFORMES QUE MOTIVARON LA AUTORIZACIÓN DE ACTUACIONES

Desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, para la resolución de los expedientes en suelo no urbanizable es preciso contar con el visto bueno de la administración competente. Con el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y de la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, esta tramitación correspondía a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (artículo 16 del RDL 1/1992). Por consiguiente, desde la CPOTU de Granada se emitieron los preceptivos y vinculantes informes, para cuya fundamentación el chequeo de las determinaciones del PEPMFC era una de sus acciones prioritarias.

Posteriormente, a la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (20/01/2003), los expedientes en suelo no urbanizable se re-dominan como Proyectos de Actuación, y su resolución pasa a ser competencia municipal, por tanto, recae en los Ayuntamientos. No obstante, los Servicios de Urbanismo de las respectivas Delegaciones Territoriales de la Consejería competente en materia urbanística seguirán emitiendo los respectivos informes sobre los expedientes en suelo no urbanizable, sólo que ya con carácter preceptivo pero no vinculante; mientras que la supervisión de los actos municipales corresponde al Servicio de Inspección de la Consejería.

Es decir, hasta la LOUA las Comisiones Provinciales de Urbanismo autorizaban las actuaciones en suelo no urbanizable, mientras que con posterioridad sólo las informan, si bien estos informes suelen ser muy tenidos en cuenta en las autorizaciones que conceden los Ayuntamientos, que intentan no contradecirlos[347]. Es por ello que, tanto en un caso como en otro, la consideración de las determinaciones del PEPMFC suelen ser tenidas en cuenta, e incluso, en ocasiones, han inspirado la denegación de algunas actividades en suelo no urbanizable.

A continuación se acomete el análisis de ambos momentos, diferentes entre sí como se ha anunciado. Para las actuaciones en SNU practicadas antes de la LOUA se han consultado todas las actas de la CPOTU, mientras que para las posteriores se ha acudido a la estadística de la que dispone el personal del Servicio de Urbanismo de Granada. En ambas circunstancias se ha ido acotando el estudio a aquellos casos en los que el PEPMFC ha sido esgrimido para fundamentar los pronunciamientos de la Administración competente, distinguiendo entre los autorizados y los no autorizados por incumplimiento del Plan. Finalmente, el cálculo de algunas superficies permite, extrapolando resultados, determinar qué superficie de los espacios catalogados por el PEPMFC se ha ocupado mediante estas actuaciones y qué superficie no se ha ocupado alegando, precisamente, el incumplimiento del PEPMFC. Datos todos ellos que, sin dudas, resultarán de gran utilidad para concluir la importancia del Plan en la preservación de los usos del suelo de sus espacios catalogados, pues aunque generalmente se trata de actuaciones de escasa repercusión superficial (viviendas aisladas, naves industriales, granjas, complejos hosteleros, camping, etc.), su posible agrupación de un lado, y/o sus características y actividades, de otro lado, pueden implicar un impacto medioambiental o paisajístico severo.

El estudio realizado de las actuaciones informadas desde la entrada en vigor del PEPMFC hasta que la Comisión Provincial de Urbanismo dejo de ser vinculante para su autorización (1987-2002), se ha basado en el análisis pormenorizado de las 209 actas emitidas durante estos años y obrantes en el archivo la Delegación Territorial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada (20 tomos y cerca de 7.000 folios). Éstos arrojan un total de 2.103 actuaciones en SNU presentadas. De éstas, 416 tuvieron que ver con el PEPMFC (20%), en tanto que se localizaban en espacios catalogados por éste. En la mayor parte de los casos se trata de viviendas (27%) y naves industriales (24%), seguidas de lejos por alojamientos (9%), granjas (7%) y edificaciones relacionadas con la hostelería (6%). De todas esas actuaciones, aproximadamente dos tercios fueron denegadas (64%), siendo los motivos de denegación: uso prohibido (43%), necesidad de Estudio de Impacto Ambiental (25%), no justificación de la compatibilidad (8%) y no se llega a precisar el motivo (24%). Por consiguiente, se puede decir que el 13% de las actuaciones presentadas fueron denegadas con base en el PEPMFC, entre otras posibles causas; convirtiéndose así en uno de los principales motivos para denegar actuaciones en SNU, particularmente en sus primeros años de vigencia, cuando todavía no se habían desarrollados otras protecciones ni otros planeamientos ni normativas sectoriales y el PEPMFC era casi el único referente para ello. Cabe insistir en que, a pesar de tratarse de un porcentaje reducido en relación a la totalidad de las actuaciones en SNU que solicitaban su autorización, representa dos terceras partes de las que se ubicaban en espacios catalogados por el PEPMFC y que, en al menos la mitad de todos los casos de denegación, ésta se motivó por tratarse de usos específicamente prohibidos, o bien insuficientemente justificados respecto a los admisibles como usos compatibles con las características y limitaciones del espacio catalogado en cuestión.

347. Entrevista Inmaculada Lorca González (27/03/2017).

Gráfico nº 32: Número de propuestas de actuación en SNU para el periodo 1987-2002 en la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la CPOTU, 2017).

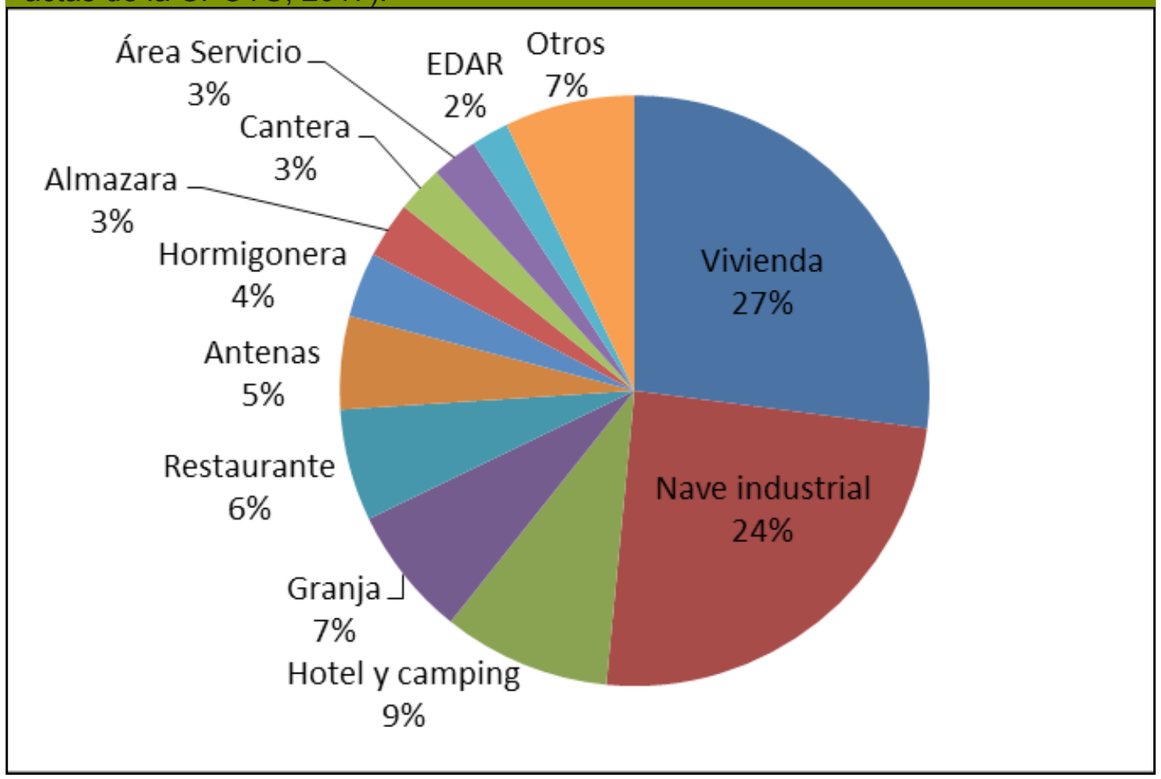


Gráfico nº 33: Tipo de propuestas de actuación en SNU (en espacios protegidos por el PEPMFC) para el periodo 1987-2002 en la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la CPOTU, 2017).

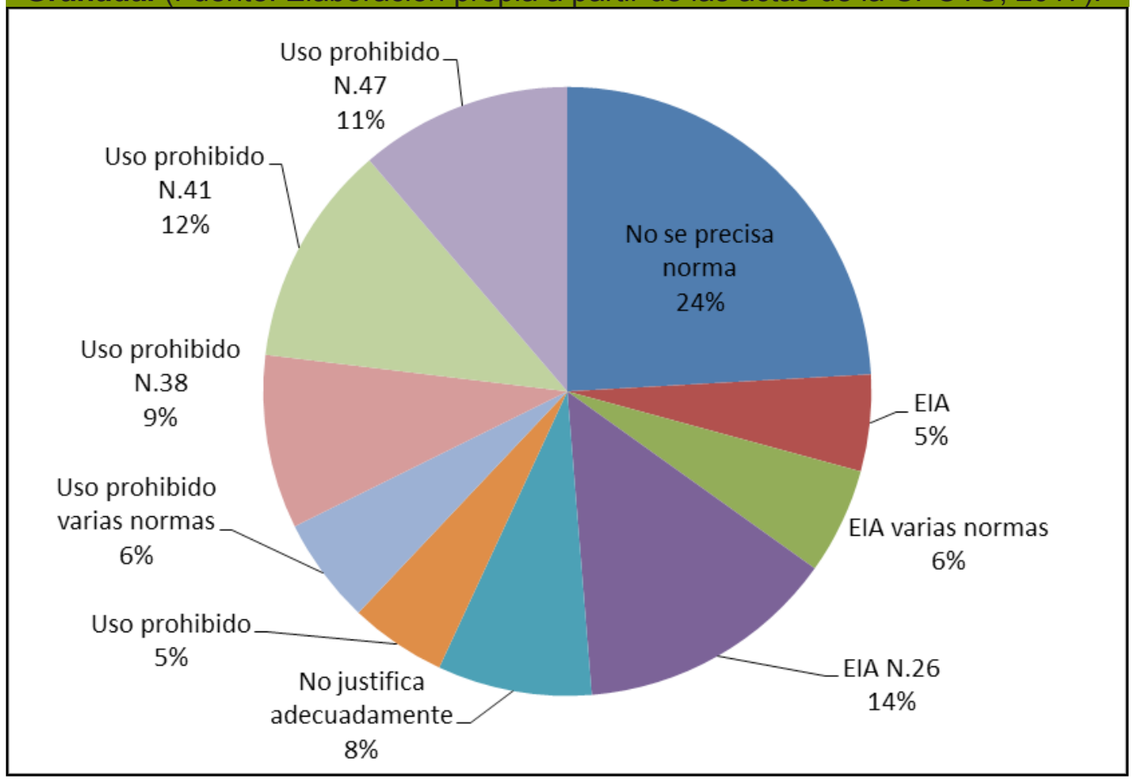


Gráfico nº 34: Tipo de justificación para denegar la actuación en SNU (en espacios protegidos por el PEPMFC) para el periodo 1987-2002 en la provincia de Granada. (Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la CPOTU, 2017).

	ACTUACIONES	ACTUACIONES PEPMFC	% TOTAL ACTUACIONES PEPMFC	ACTUACIONES PEPMFC APROBADAS	% TOTAL ACTUACIONES PEPMFC	% TOTAL ACTUACIONES	ACTUACIONES PEPMFC DENEGADAS	% TOTAL ACTUACIONES PEPMFC	% TOTAL ACTUACIONES
1983-1986	838								
1987-2002	2.103	416	19,78%	149	35,82%	7,09%	267	64,18%	12,70%
2003-2015	3.070	181							
2015-2016	183								
TOTAL	**6.194**								

El estudio practicado sobre las actuaciones informadas desde la entrada en vigor de la LOUA hasta la actualidad (2003-2015), ha tenido como principal fuente de información los datos disponibles en el Servicio de Urbanismo de la Delegación Territorial de Granada y el magnífico estudio inédito realizado por uno de sus miembros, el cual, gentilmente, ha ofrecido para la fundamentación de esta tesis. De esta documentación se concluye que se han informado 3.070 actuaciones, y ello teniendo en cuenta que, de un lado, éstas son sólo las que han sido registradas en la Delegación (puede haber algunas que los Ayuntamientos no las hayan enviado) y, de otro lado, que tales actuaciones se han propuesto en un contexto eminentemente de crisis económica (lo que seguro que ha reducido drásticamente su número, como puede comprobarse en el gráfico adjunto). En definitiva, se calcula que sólo los proyectos una serie alternante de años (2002, 2007, 2011 y 2015), que suman 621 casos en total, suponen una superficie vinculada de aproximadamente 21 km^2, cifra considerablemente alta si se tiene en cuenta que es equivalente a la extensión de municipios como Purullena, Chauchina, La Zubia o Villamena[348].

Ahora bien, ésta es la superficie vinculada al proyecto de actuación, es decir, lo construido más el resto de la parcela que ha servido para localizar y/o justificar la actuación propuesta. Para precisar la superficie que se ha visto alterada es necesario acudir a la superficie construida; luego, seleccionar los proyectos de actuación que se han planteado en espacios catalogados del PEPMFC; y finalmente, discernir entre los autorizados y los denegados. El resultado de este arduo trabajo ha sido el que se expone en la tabla siguiente:

348. MUÑOZ SORIA, J.A., *Análisis de las actuaciones en suelo no urbanizable en la provincia de Granda en los años 2002, 2007, 2011 y 2015.* Documento inédito, pág. 4.

Gráfico nº 35: Número de actuaciones en SNU en la provincia de Granada 2002-2015. (Fuente: MUÑOZ SORIA, 2015).

Año	Número de Actuaciones
2002	344
2003	200
2004	277
2005	306
2006	300
2007	327
2008	325
2009	324
2010	224
2011	211
2012	154
2013	165
2014	146
2015	111

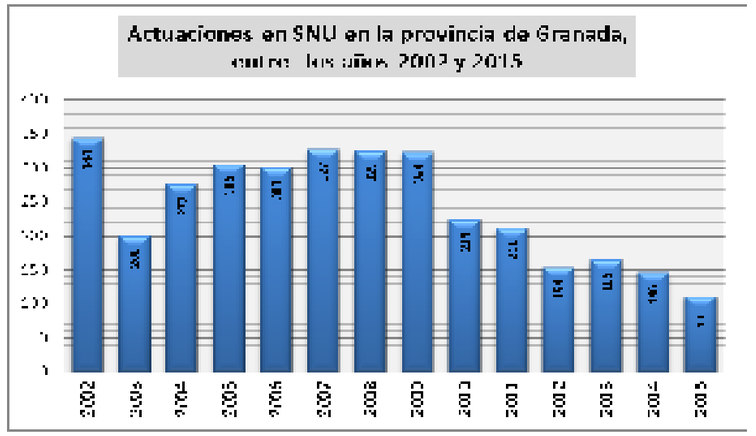


Gráfico nº 36: Número de actuaciones en SNU-EP-PT-PEPMFC en la provincia de Granada 2002, 2007, 2011 y 2015. (Fuente: MUÑOZ SORIA 2015).

Año	Nº Actuaciones totales	Nº Actuaciones analizadas	Actuaciones en espacios catalogados PEPMFC	Superficie construida autorizada en PEPMFC (m^2)	Superficie construida denegada en PEPMFC (m^2)	Estimación superficie construida autorizada (m^2/año)	Estimación superficie construida denegada (m^2/año)
2002	344	158	42	17.873	1.931		
2007	327	161	19	10.622	1.182		
2011	211	195	35	11.391	2.331		
2015	111	107	17	2.638	6.031		
TOTAL	993	621	113	42.524	11.475	17.014	4.616

Cálculo de la estimación de superficie construida, autorizada y denegada, por actuación en espacio catalogado por el PEPMFC por año: Si en 621 actuaciones analizadas 113 se emplazaban en espacio catalogado PEPMFC, se estima que en 933 actuaciones totales 181 caerían en espacio catalogado PEPMFC. Si con 113 actuaciones se ha autorizado la construcción de 42.524 m^2, cada actuación habrá autorizado la construcción de 376 m^2. Si con 113 actuaciones se ha denegado la construcción de 11.475 m^2, cada actuación habrá denegado la construcción de 102 m^2. Si la superficie media construida autorizada de 113 actuaciones es 376 m^2, 181 actuaciones habrán construido 68.056 m^2, a razón de 17.014 m^2/año. Si la superficie media construida denegada de 113 actuaciones es 102 m^2, 181 actuaciones habrán construido 18.462 m^2, a razón de 4.616 m^2/año.

Tras el estudio de estos dos periodos (1987-2002 y 2002-2017) las principales conclusiones que se extraen son:

- Todas las actuaciones en SNU de la Provincia han pasado por el filtro del PEPMFC, al convertirse éste en un elemento imprescindible en el chequeo ordinario llevado a cabo por los distintos técnicos competentes en ello; si bien parece que cuando la competencia era de la CPOTU se observaba más exhaustivamente que cuando ya corresponde a los Ayuntamientos. Esto pudiera deberse al hecho de que en la primera parte de la vigencia del PEPMFC, éste era prácticamente el único referente para autorizar o denegar actuaciones; mientras que, más recientemente, la multiplicación de normativas y planificaciones con repercusión en el SNU ha hecho que el Plan vaya perdiendo peso relativo en los pronunciamientos administrativos. Es por ello que, considerando estrictamente la repercusión del PEPMFC, no se puede aseverar que, desde la fecha en que la competencia recayese en los Ayuntamientos, sea más fácil conseguir la autorización de una actuación en SNU; aunque sí es estadísticamente cierto que, mientras la competencia de este acto administrativo fue de la CPOTU, el porcentaje de denegaciones fundamentadas en el PEPMFC fue notablemente más alto.
- En treinta años de vigencia del PEPMFC de la provincia de Granada, en espacios catalogados por éste se ha podido autorizar la construcción de actuaciones por un montante superficial total estimado de unas 51 hectáreas (510.420 m^2) y se ha podido denegar la construcción de actuaciones por un montante superficial total estimado de unas 14 hectáreas (138.480 m^2). Esta cifra pone de manifiesto que el PEPMFC ha sido un importante limitador para la instalación de construcciones en SNU.
- La mayor parte de las construcciones propuestas en espacios catalogados por el PEPMFC han sido viviendas 'rurales' y naves 'industriales', aunque se observan variaciones que pudieran ir con los ciclos económicos, ya que durante los periodos de bonanza económica se incrementa la solicitud de autorización para actividades de ocio y tiempo libre (restaurantes, hoteles, campings, áreas de servicio, centros recreativos, etc.), mientras que durante las crisis mantienen las cifras la solicitud de autorización para actividades productivas, fundamentalmente vinculadas a los sectores primario y secundario (naves de aperos, granjas, canteras, naves industriales, etc.), en muchos casos como expresión de abaratamiento de costes de construcción si ésta se realiza fuera de los suelos urbanos y, en particular, de los polígonos industriales.
- Las normas del PEPMFC más comúnmente recurridas para denegar actuaciones han sido: la Norma 23, en cuanto a la necesidad de incorporar Estudio de Impacto Ambiental a la construcción de infraestructuras; la Norma 41, en relación a la prohibición de actividades extractivas, industriales, recreativas y edificatorias en general en los Paisajes Agrarios Singulares; la Norma 47, en relación a la prohibición de instalaciones industriales y residenciales en la Vega de Granada (buena parte de ella como espacio de Protección Cautelar); y la Norma 38, en relación a la prohibición de edificar casi cualquier instalación y talar árboles en los Complejos Serranos. Como puede observarse, entre las normas más habituales sólo hay una de Regulación de Actividades (y es en relación a la aportación de EIA), mientras que son tres las normas que hace referencia a alguno de los espacios catalogados por el PEPMFC. Ello pone de manifiesto que la aplicación del Plan fue mucho más exhaustiva en sus Normas Particulares que en sus Normas Generales. Igualmente, se deduce que los espacios catalogados sobre los que preveían más actuaciones son los inmediatamente contiguos a núcleos urbanos (AG, CS y Cautelar de la Vega de Granada). Por consiguiente, el Plan ha sido de gran incidencia en las actividades de índole edificatoria y en entornos urbanos y periurbanos, logrando gran efectividad aquí.
- Si se considera que las construcciones mayoritariamente propuestas (viviendas y naves) pudieran tener una superficie media aproximada de 250 m^2, se puede concluir que se ha librado a los espacios catalogados por el PEPMFC de unas 600 edificaciones. Cifra que en sí misma no es muy alta, pero que si se tiene en cuenta que, por el tipo de uso al que se destinan, suelen localizarse en los entornos urbanos, podría haber supuesto un fuerte impacto por agrupación, precisamente en aquellos espacios de mayor valor ambiental y paisajístico.
- Con la ordenación, regulación y autorización/denegación de usos y actuaciones en estos espacios catalogados por el PEPMFC se ha evitado la mezcolanza de usos muy heterogéneos y no siempre compatibles entre sí, lo que en determinadas circunstancias pudiera haber sido constante fuente de conflictos, con el medio, con el espacio urbano y periurbano, y entre unas actividades con otras.
- Finalmente, destacar que, aunque estas cifras no están contrastadas fehacientemente, puesto que son una extrapolación y requerirían de un estudio monográfico más profundo, se consideran suficientemente significativas como para inferir que el PEPMFC ha tenido una gran repercusión en el Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido por Planificación Territorial, así como en el Suelo No Urbanizable de los municipios sin planeamiento general urbanístico, y no sólo en lo planificado, sino incluso en lo proyectado.

6.2.3.- INFORMES QUE MOTIVARON EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA URBANÍSTICA

Buena parte de las actuaciones en suelo no urbanizable, además de la correspondiente autorización administrativa (de la CPOTU hasta 2002 y del Ayuntamiento desde 2003) y de la pertinente autorización o concesión administrativa de los órganos sectoriales implicados, requieren de previa obtención de licencia urbanística cuando se trate de las actuaciones previstas en el artículo 178 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística y la Norma 8 del PEPMFC. Un extracto de las mismas se presenta a continuación.

Sus solicitudes de licencia deben incluir una memoria en la que se justifique el emplazamiento, se describan las transformaciones o repercusiones territoriales o paisajísticas y se expliquen las medidas a adoptar para garantizar su adaptación al medio físico. En esta memoria se incluirá una mención expresa al cumplimiento de las determinaciones del PEPMFC, por lo que éste vuelve a ser clave en la aprobación de las actuaciones en suelo no urbanizable.

Puesto que analizar la concesión de estas licencias sería un trabajo ímprobo, que llegaría a consumir más esfuerzos de los que se dispone, se ha optado por consultar a diversos arquitectos municipales sobre, primero, si en estas memorias de solicitud de licencia se incorpora un apartado expreso sobre la consideración del PEPMFC y, segundo, si en la contestación a la solicitud de licencia se suele hacer referencia al cumplimiento del PEPMFC.

El resultado es que, por regla general, las memorias incluyen un apartado expreso sobre el PEPMFC, o cuando menos se incorpora éste en el tratamiento de afecciones. Esto es singularmente patente, tal y como cabría pensar, cuando la actuación propuesta se localiza o afecta a algún espacio catalogado por el PEPMFC. De hecho, sigue siendo recurrente encontrar memorias en las que se hace mención del PEPMFC, aun cuando ha quedado derogado, como es el caso de los ámbitos con planes subregionales[348].

En cuanto a los pronunciamientos administrativos, los técnicos municipales suelen hacer mención expresa del PEPMFC en el informe que emiten como apoyo a la decisión plenaria, si bien esta mención se encuadra cada vez más en el contexto del planeamiento general urbanístico con el que cuente el municipio, donde éste es indefectible[349].

De la experiencia personal como antiguo asesor urbanístico de la comarca de la Costa Tropical de Granada, se obtiene que el PEPMFC ha sido utilizado prácticamente como único referente para conceder o negar la concesión de licencias en aquellos municipios que no cuentan con planeamiento general. En ellos, los técnicos municipales acudían a éste, así como a las extinguidas Normas Subsidiarias Provinciales, para justificar sus pronunciamientos. De hecho, en alguna ocasión se esgrimió el PEPMFC para rechazar alguna propuesta que no sintonizase entre el modelo de ciudad planteado por el equipo de gobierno municipal y el modelo de ordenación implícito en el PEPMFC, poniéndose de manifiesto que, en su aplicación estricta, este instrumento podía llegar a ser infalible.

Por consiguiente, puede decirse que en cuanto al servicio que el PEPMFC ha prestado para la concesión de licencias de actuaciones en suelo no urbanizable, éste ha resultado ser muy útil, particularmente para los técnicos municipales, que han podido justificar sus pronunciamientos de forma motivada. Además, posiblemente sea a través de este procedimiento administrativo por el que más y mejor se ha dado a conocer el Plan, tanto entre redactores de proyectos como entre particulares, pues es a esta escala local donde más palpables se han hecho notar sus efectos.

349. Entrevista Pablo Montes Medialdea (02/03/2017).
350. Entrevista Germán del Castillo Sánchez (02/03/2017).

Gráfico nº 37: Actuaciones que requieren de licencia urbanística según el PEPMFC. (Fuente: Elaboración propia a partir de normativa de referencia y PEPMFC, 2016).

Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (art. 178 del R.D.1346/1976)	Parcelaciones urbanas
	Movimientos de tierra
	Obras de nueva planta
	Modificación de estructura o aspecto exterior de edificaciones existentes
	Primera utilización de los edificios
	Modificación del uso de los edificios
	Demolición de construcciones
	Colocación de carteles
	Demás actos que señalaren los Planes
	Actos de edificación y uso del suelo en dominio público
Reglamento de Disciplina Urbanística, (art. 1 del R.D. 2187/1978)	Obras de construcción de edificios e instalaciones de nueva planta
	Obras de ampliación de edificios e instalaciones
	Modificación o reforma que afecten a la estructura de edificios e instalaciones
	Modificación del aspecto exterior de edificios e instalaciones
	Obras que modifiquen la disposición interior de edificios
	Obras justificadas de carácter provisional
	Obras de instalación de servicios públicos
	Parcelaciones urbanísticas
	Movimientos de tierra
	Primera utilización u ocupación de edificios e instalaciones
	Usos de carácter provisional
	Uso de suelo sobre las edificaciones e instalaciones
	Modificación del uso de los edificios e instalaciones
	Demolición de las construcciones
	Instalaciones subterráneas
	Corta de árboles con Plan de Ordenación aprobado
	Colocación de carteles de propaganda
	Demás actos señalados en los Planes, Normas u Ordenanzas
PEPMFC (Norma 8)	Tala de árboles
	Carteles publicitarios
	Parques y pistas en medio rural
	Construcciones y usos hosteleros y de esparcimiento
	Campamentos
	Actividades extractivas y sus instalaciones
	Infraestructuras en general
	Instalaciones y tendidos eléctricos
	Vertederos
	Obras de captación de agua
	Construcción de imágenes, símbolos conmemorativos o monumentos.

6.3. RELACIONES DEL PEPMFC

Ya se ha visto que el PEPMFC se puso en funcionamiento y fue calando poco a poco entre toda la cascada de responsables y técnicos de la Administración, así como entre todo el elenco de profesionales y promotores afectados. Esta adaptación fue, más o menos, fluida entre los actores implicados en su implementación. Sin embargo, su articulación con otras normativas, políticas, planes, programas y actuaciones, públicos y privados, tuvo más dificultad. Todas estas acciones sobrevenidas hubieron de contemplarse y ajustarse al PEPMFC, unas veces con mayor acierto y otras incluso litigando. A continuación se van a exponer algunos de estos casos, quizás los más señeros, para adquirir conciencia de las dificultades por las que se pasaron.

6.3.1.RELACIÓN DEL PEPMFC CON OTRAS NORMATIVAS Y POLÍTICAS.

En los capítulos de Formación de la agenda y de Formulación y diseño del Plan se expuso extensamente la mayor parte de las normativas y políticas que condujeron a la aprobación del PEPMFC. Ahora el procedimiento es el inverso: concretar en qué normativas y políticas incidió el PEPMFC. Como es obvio pensar, éstas referencias fueron múltiples, especialmente durante el primer periodo tras la aprobación del Plan; pero su mayor repercusión se hará notar en las normativas y políticas ambientales y de ordenación del territorio, de ahí que a continuación se analicen dos de sus máximos referentes: la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

La primera y más perentoria legislación sobre la que incidió el PEPMFC fue la ley por la que se aprobaba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía[351]. A la entrada en vigor del PEPMFC ya existía una Ley de Espacios Naturales Protegidos estatal, un "Inventario Abierto de Espacios Naturales de Protección (ICONA-MOPU, 1977-80. 71 espacios en Andalucía, con 590.129 hectáreas) o el Inventario de Espacios Naturales desarrollado por la Agencia Regional de Medio Ambiente (AMA, 1987)"[352], pero éstos tenían otra escala de relevancia y la Comunidad requería de un inventario más exhaustivo. Así, tal y como constata el primer consejero de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (1994-1996), M. Pezzi Cereto, "En base a estos catálogos provinciales que plantean una protección acogida al planeamiento urbanístico [el PEPMFC], se declaran en los siguientes años nuevos parques y parajes naturales, y se comienza a elaborar una legislación específica de carácter ambiental para dar cobertura jurídica a los espacios naturales andaluces"[353]. Es decir, que sobre la base del Catálogo de espacios y bienes protegidos del PEPMFC se ira constituyendo la RENPA. De hecho, esta misma Ley establece que el Consejo de Gobierno es competente para declarar nuevos espacios naturales protegidos "dando preferencia a los espacios recogidos en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogos Provinciales"[354]. Además de servir de 'pre-inventario', el PEPMFC hizo funciones de primera regulación/ordenación de estos espacios, tal y como se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley, donde se concluye que "En definitiva, con la presente Ley se dota de la necesaria protección, a los distintos espacios naturales de nuestra Comunidad Autónoma, contemplada con lo que al efecto dispongan los Planes Especiales de Protección del Medio Físico u otras figuras de planeamiento"[355]. Por lo que podría decirse que, de entrada, la RENPA quedaba sometida a, o al socaire de, las determinaciones del PEPMFC, al menos hasta la aprobación de sus primeros PORN y PRUG; y posteriormente, al menos de manera supletoria, tal y como se precisa en el artículo 15.2., cuando se precisa que "Las determinaciones de los Planes Especiales de Protección de Medio Físico de cada una de las provincias de Andalucía, tendrán, en todo caso, carácter supletorio de las disposiciones específicas de protección de los espacios naturales incluidos en el presente inventario"[356].

Por otro lado, el gran referente de la ordenación territorial andaluza, el POTA, no podía obviar un Plan tan determinante para su estructuración y regulación como era el PEPMFC. Así, éste recoge dentro de sus estrategias de desarrollo, la protección de los valores de su territorio, mediante la consideración de su Sistema del Patrimonio Territorial; patrimonio que inventaría a través de distintos instrumentos, entre los que cabe destacarse la RENPA (regulada por la Ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y ordenada por los PORN/PRUG), los Bienes Culturales (regulados por la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía y ordenada por los Planes Generales de Bienes Culturales), los Catálogos de Paisajes (regulados por la Convención Europea del Paisaje y ordenada por la Estrategia de Paisaje de Andalucía) y los Catálogos provinciales de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico. Segú el POTA, este último estaría compuesto por "Los espacios incluidos en el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos del PEPMF de ámbito provincial o, en su caso, los suelos no urbanizable calificados de especial protección por el planeamiento territorial o urbanístico"[357]. Con ello el POTA reconoce que PEPMFC es una parte fundamental de su Sistema de Patrimonio Territorial y que, en consecuencia, le son de aplicación las estrategias de planificación y gestión integrada que éste dispone.

En definitiva, el PEPMFC ha formado parte fundamental para la constitución de la RENPA y sigue siendo parte significativa de aquellos espacios de interés patrimonial que el POTA establece para Andalucía, cuando perfectamente podría haber sido 'engullido' por unas u otras políticas y normativas; lo que demuestra su valor, consolidación y vigencia, ya que ha sabido encontrar su hueco entre lo natural, lo paisajístico y, en menor medida, lo histórico patrimonial, sirviendo de recurso intermedio para lograr reservar estos suelos de las presiones que pudieran desvirtuarlos, antes que desde uno u otro sentido se lanzasen propuestas de incorporación a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA), los Catálogos de Paisajes de Andalucía (CAPA) e incluso el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (CGPHA).

6.3.2. RELACIÓN DEL PEPMFC CON OTROS PLANES Y PROGRAMAS.

La relación más directa del PEPMFC con otros planes y programas ya ha sido enunciada a lo largo de esta tesis. Los principales planes con los que se articula el PEPMFC son: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional y los Planes de Incidencia Territorial en materia de ordenación del territorio; los Planes Generales de Ordenación Urbanística y las Normas Subsidiarias en materia urbanística; y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión en materia ambiental. Los dos últimos ya han sido comentados en los capítulos 6.2.1. y 6.4.1. respectivamente, por lo que a continuación se abordarán exclusivamente los planes y programas en materia de ordenación del territorio.

6.3.2.1. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA).

El PPCLA ya destaca "el papel jugado por los PEPMF (aprobados en 1986-1987 y posteriormente incorporados al POTA) que protegieron suelos además de por su interés ambiental –la mayoría fueron posteriormente declarados espacios naturales protegidos-, por su valor agrícola o paisajístico. A partir de estas determinaciones y directrices el planeamiento urbanístico los calificó como Suelos No Urbanizables de protección especial y, en consecuencia, no se han visto afectados por el proceso de urbanización"[358]. Es decir, que gracias al PEPMFC se han reservado de la presión urbanística algunos espacios del litoral andaluz, hoy fundamentales para el mantenimiento de su coherencia estructural y su sostenibilidad. Estos espacios han sido mayoritariamente asumidos por los Planes Subregionales[359], tal y como reconoce el propio PPCLA cuando dice que "Posteriormente, en su mayoría, han pasado a formar parte de los espacios protegidos territorialmente en los Planes Subregionales" y de aquí han saltado a su reconocimiento en el PPCLA. Así, los espacios litorales catalogados por el PEPMFC de la provincia de Granada podría decirse que ya no existen como tales, sino que han sido integrados en la protección del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (POTCTG) y de aquí al PPCLA. Ahora bien, como estos espacios no fueron protegidos por la legislación ambiental, no han podido entrar en la categoría de máxima protección del PPCLA, la categoría de Protección Ambiental (PA); por lo que han tenido que ser adscritos al resto de categorías de protección (Protección Territorial 1 y Protección Territorial 2), con significativas diferencias en cuanto a su ocupación y usos prohibidos[360]. De esta manera, los espacios litorales catalogados por el PEPMFC de la provincia de Granada han conseguido la siguiente categoría de protección del PPCLA (de oeste a este):

- Complejo Litoral Excepcional CL-1 Cerro Gordo: Protección Ambiental (PA) pero no por ser PEPMFC, sino por ser Paraje Natural de la RENPA.
- Paisaje Agrícola Singular AG-5 Vega del Río Jate: Protección Territorial 2.
- Paisaje Agrícola Singular AG-13 Vega de Motril-Salobreña: Protección Territorial 2.
- Complejo Litoral de Interés Ambiental LA-1 Cabo Sacratif: Protección Territorial 2.
- Complejo Litoral de Interés Ambiental LA-2 Acantilados de Calahonda-Castell: Protección Territorial 1.
- Paisaje Agrícola Singular AG-12 Vega de Albuñol: Protección Territorial 2.

---

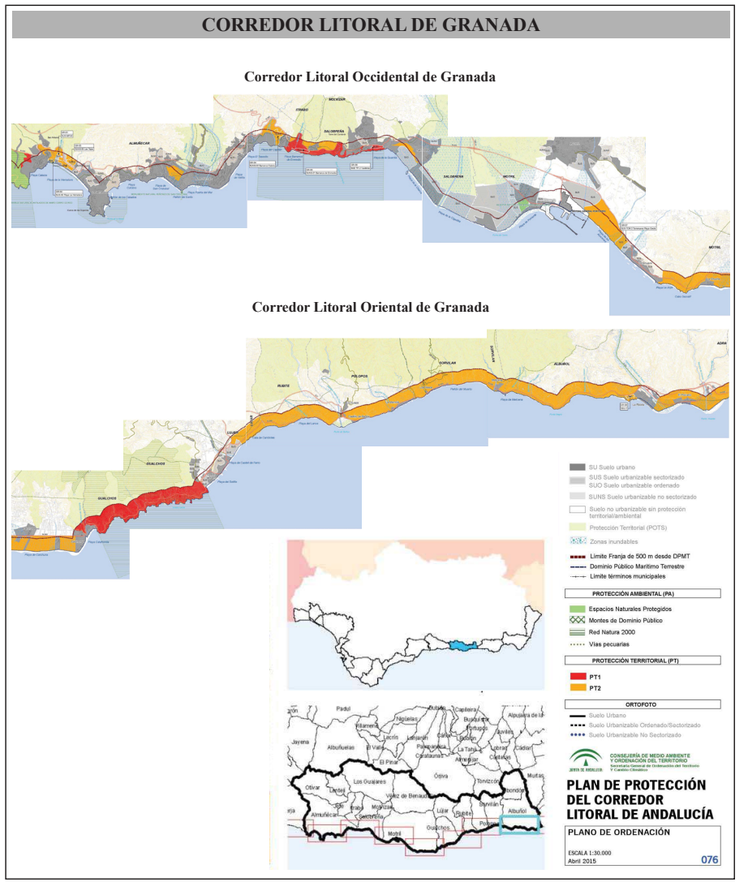
351. Andalucía, Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, BOJA de 27/07/1989, nº60, págs. 3.367-3.480 (También en el BOE de 23/08/1989, nº 201, págs. 27.071-27.129).
352. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 182-183.
353. PEZZI CERETO, M., «Recursos naturales y medio ambiente», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), Estructura económica de Andalucía, Madrid, Espasa Calpe, 1993, pág. 216.
354. Artículo 8 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
355. Exposición de motivos de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
356. Artículo 15 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
357. Norma 111.1.c) del POTA.
358. CMAOT (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO) *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2015, pág. 26.
359. Op. cit.
360. GARRIDO CLAVERO, J. y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A. *Evaluación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en la provincia de Granada*. Documento inédito presentado para la revista Cuadernos Geográficos de la UGR, 2017.

De esta nueva protección se desprende que los espacios que el PEPMFC catalogaba como de Protección Integral, la más alta categoría, siguen siendo de máxima protección en el PPCLA. Mientras que el resto de espacios, excepto el LA-2, han sido en cierta forma degradados al permitírsele que las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola ya no deban cumplir la norma 41.3.e): "la explotación a la que está vinculada se sitúa a menos de 2 km de un núcleo de población [y] la explotación vinculada al uso residencial contuviera terrenos no protegidos especialmente y el emplazamiento previsto para la vivienda se encontrara en espacios protegidos"; y, lo que es más importante, que parte de los usos prohibidos de la norma 41.1.c): "En todos estos espacios se prohíbe… las actividades recreativas, excepto las instalaciones no permanentes de restauración y aquellas otras que resulten compatibles y apoyadas en las edificaciones legalizadas existentes", se permitan ahora, cuando se regula que "en los terrenos incluidos en la franja comprendida entre los 200 y 500 metros a partir del dominio público marítimo terrestre, quedan exceptuadas de esta prohibición las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, las instalaciones recreativas, deportivas al aire libre o de ocio, los establecimientos de restauración y de alojamiento turístico, y otras actuaciones de interés público en suelo no urbanizable vinculadas directamente a los usos de la playa" (artículo 12.2.a. del PPCLA).

En conclusión, con el PPCLA se han vuelto ligeramente más laxas algunas restricciones, limitaciones e incompatibilidades, si bien ello no se debe al paso del PEPMFC al PPCLA, sino al paso intermedio del PEPMFC al POTCTG.

Gráfico nº 38: Listado de espacios catalogados por el PEPMFC en el ámbito del PPCLA. (Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, 2017).

CATALOGACIÓN SEGÚN EL PEPMFC		CATALOGACIÓN SEGÚN EL PPCLA
PROTECCIÓN	**ESPACIOS**	
ESPECIAL INTEGRAL	CL-1 Cerro Gordo	Protección Ambiental (PA)
ESPECIAL COMPATIBLE	LA-1 Cabo Sacratiff	Protección Territorial 2 (PT2)
	LA-2 Acantilados de Calahonda-Castell	Protección Territorial 1 (PT1)
	AG-5 Vega del río Jate	Protección Territorial 2 (PT2)
	AG-12 Vega de Albuñol	Protección Territorial 2 (PT2)
	AG-13 Vega de Motril-Salobreña	Protección Territorial 2 (PT2)
CAUTELAR		



Imágen nº 33: Zonas de protección del PPCLA en Granada. (Fuente: PPCLA, 2015.

6.3.2.2. Los Planes Subregionales en la provincia de Granada: el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG) y el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (POTCTG).

El **POTAUG** afecta a once espacios catalogados por el PEPMFC. Con la nueva delimitación de ámbitos de protección la mayor parte se homologan a Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos (PE-1, CS-5, CS-9, PS-9, FR-1, FR-3 y la Zona Esquiable de Sierra Nevada), el FR-3 no por incluirse en espacios adscritos a la RENPA sino por resultar de interés para la Aglomeración y la Zona Esquiable como Suelo Afectado al Sistema de Espacios Libres de la Aglomeración; tanto el AG-14 como el cautelar de la Vega de Granada pasan a Zonas Protegidas por sus Valores Productivos; y se dejan fuera del ámbito de ordenación (artículo 2.4.2. del POTAUG) al CS-6 y el CS-16, al localizarse en espacios afectados a términos municipales incluidos en el ámbito del Plan Subregional ajenos a las determinaciones vinculadas a los planos de ordenación.

Lo primero que cabe destacar es que las delimitaciones del PEPMFC son totalmente alteradas, precisándose nuevas delimitaciones más acordes con la de los espacios RENPA. En segundo lugar, que los espacios de Protección Cautelar se derivan a sendos planes especiales y sistemas generales: en el caso del Plan Especial de la Vega de Granada, actualmente en redacción, habiéndose presentado ya un documento borrador para la Aprobación Inicial[361] y en el caso del Sistema General de la Zona Esquiable de Sierra Nevada cuenta desde hace años con su propia ordenación. En tercer lugar, que tanto la Vega de Granada como la del AG-14 se han integrado en la categoría de Zonas Protegidas por sus Valores Productivos, pero ésta se divide en tres niveles graduales de protección (Zonas de Excepcional Valor Productivo, Zonas de Alto Valor Productivo y Zonas de Medio Valor Productivo), de forma que el más bajo es mucho menos restrictivo que lo que establecía el PEPMFC para esos ámbitos. Finalmente, resaltar sobremanera como han desaparecido dos espacios catalogados por el PEPMFC en el POTAUG, y es que resulta que por una cuestión meramente cartográfica se dejaron fuera de la ventana de los planos de ordenación el CS-6 al sur y el CS-16 al norte; este hecho, en apariencia baladí, deja sin efectividad a ambos espacios, que sólo pueden ser rescatados a través de los planeamientos urbanísticos generales de Alhendín y Albolote.

Y es que según la Disposición Derogatoria Única del Decreto por el que se aprueba el POTAUG, "Quedan derogadas en el ámbito del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada las determinaciones contenidas en el Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Granada, aprobado por Orden del Consejero de Obras Públicas y Transportes de 7 de julio de 1986"[362], por lo que a partir del 29/03/2000 el PEPMFC deja de tener vigencia en su ámbito.

Gráfico nº 39: Listado de espacios catalogados por el PEPMFC en el ámbito del POTAUG. (Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, 2017).

CATALOGACIÓN SEGÚN EL PEPMFC		CATALOGACIÓN SEGÚN EL POTAUG
PROTECCIÓN	**ESPACIOS**	
ESPECIAL INTEGRAL	PE-1 Borreguiles de Sierra Nevada.	Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos: Parques Nacional/Natural de Sierra Nevada
ESPECIAL COMPATIBLE	CS-5 Sierra Nevada	Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos: Parques Nacional/Natural de Sierra Nevada
	CS-6 Sierra de Pera	No es considerado
	CS-9 Sierra Harana y Cogollos	Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos: Parque Natural de Sierra de Huétor
	CS-16 Sierra del Pozuelo	No es considerado
	PS-9 El Trevenque	Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos: Parques Nacional/Natural de Sierra Nevada
	FR-1 Pinares de La Zubia	Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos: Parques Nacional/Natural de Sierra Nevada
	FR-3 Sierra Elvira	Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos: De Interés para la AUG
	AG-14 Vega de Loja, Huétor-Tájar y Láchar	Zonas Protegidas por sus Valores Productivos
CAUTELAR	Zonas Esquiables de Sierra Nevada	Zonas Protegidas por sus Valores Naturales, Ambientales y/o Paisajísticos: Parques Nacional/Natural de Sierra Nevada
	Vega de Granada	Zonas Protegidas por sus Valores Productivos

361. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, *Plan Especial de la Vega de Granada: Documento borrador para la aprobación inicial*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2015.
362. Andalucía, DECRETO 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada

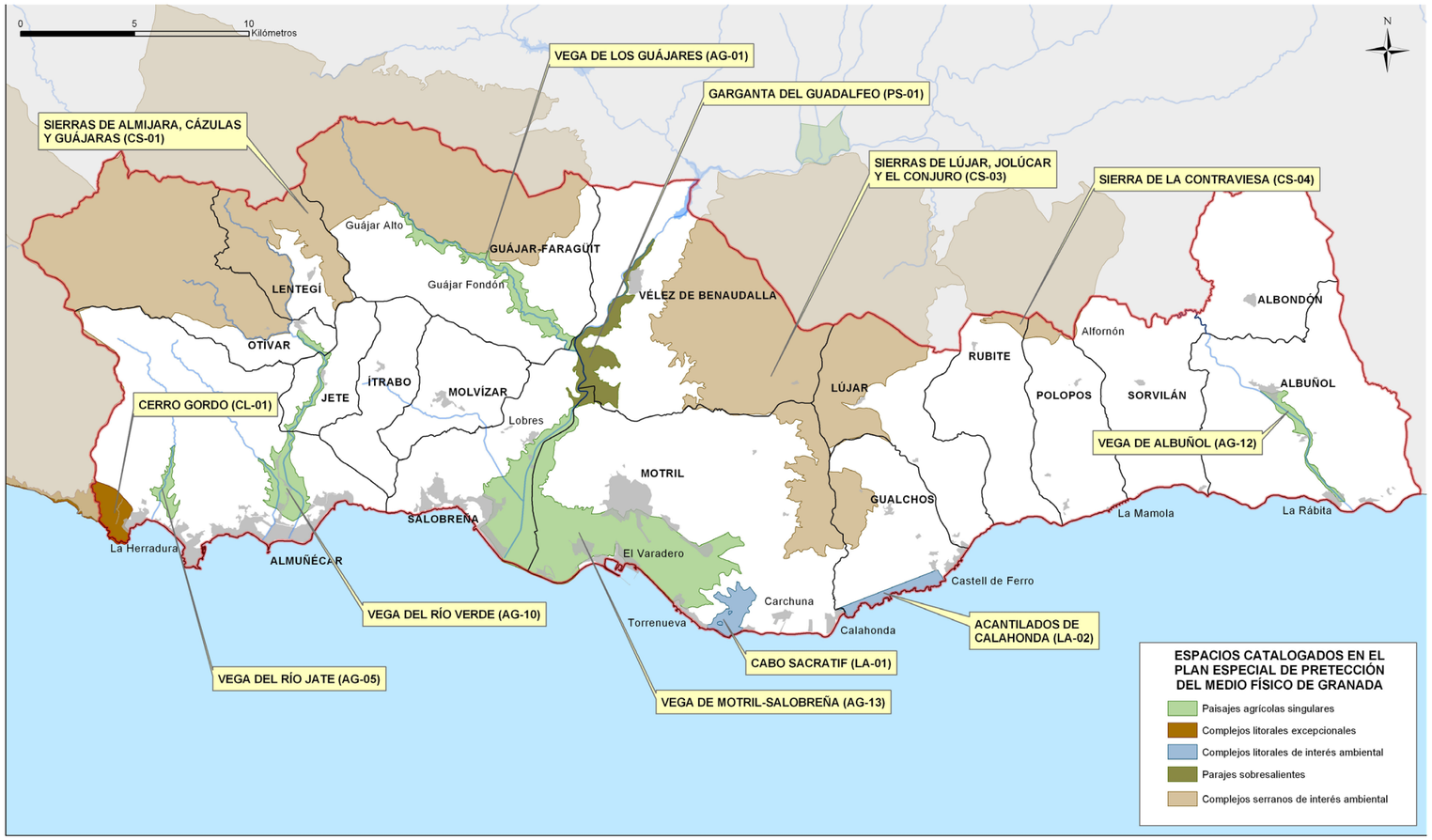
Por su parte, el **POTCTG** afectaba a doce espacios catalogados por el PEPMFC. Con la nueva delimitación de ámbitos de protección, la mayor parte se homologan a las Zonas de Protección Territorial del Plan (CS-3, CS-4, LA-1, LA-2, PS-1, AG-1, AG-5, AG-10 y AG-13), pasan a Zonas de Protección Ambiental los espacios adscritos a la RENPA (CL-1 y CS-1), desaparece el Paisaje Agrícola Singular AG-12 Vega de Albuñol y se recortan todos aquellos espacios catalogados que fueron clasificados como suelo urbanizable.

Entre estos cambios llama la atención, primero, que haya desaparecido un espacio catalogado, el AG-12 Vega de Albuñol, en principio sin aparente justificación, pues aunque es cierto que la canalización de esta rambla le ha detraído interés ambiental (sobre todo en las zonas ribereñas), sigue siendo un espacio de vega de cierto valor; segundo, que algunos espacios hayan sido reducidos drásticamente, el AG-13 Vega de Motril-Salobreña cediendo ante la presión urbanística y el LA-01 Cabo Sacratiff redelimitándose exclusivamente a su sector litoral, como parece lógico que así fuera; y tercero que todos los espacios homologados a Zonas de Protección Territorial del Plan hayan quedado, en cierta forma, distintamente desprotegidos ante la presión urbanística y la implantación de otros usos que, hasta entonces, habían resultado prohibidos. Así, las Zonas de Protección Territorial se dividen en tres niveles graduales de protección (Zonas de Paisajes Sobresalientes, Zonas de Interés Paisajístico y Zonas con Potencial Paisajístico), la clasificación que adquieren las dos primeras es la de Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Territorial (artículo 54.2. del POTCTG), al igual que les otorgaba el PEPMFC, pero la tercera zona recibe la clasificación de Suelo No Urbanizable de Carácter Rural (artículo 57.2. del POTCTG), lo que supone un claro paso atrás en su protección. Además, para las dos primeras zonas, aparentemente las más protegidas, se abre una cláusula por la que "los instrumentos de planeamiento urbanístico general podrán establecer los nuevos desarrollos urbanos ubicados en estas zonas cuando sean necesarios para el crecimiento residencial o productivo de los núcleos urbanos y se localicen en continuidad con dichos núcleos, así como cuando incorporen al planeamiento las Áreas de Oportunidad identificadas" (artículo 54.3. del POTCTG); es decir, que se pueden desarrollar urbanísticamente y/o albergar actividades que antes, cuando se regulaban por el PEPMFC, estaban prohibidas. Todo ello puede interpretarse como un evidente retroceso en la protección del medio físico del ámbito.

Gráfico nº 40: Listado de espacios catalogados por el PEPMFC en el ámbito del POTCTG. (Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada, 2017).

CATALOGACIÓN SEGÚN EL PEPMFC		CATALOGACIÓN SEGÚN EL POTCTG
PROTECCIÓN	**ESPACIOS**	
ESPECIAL INTEGRAL	CL-1 Cerro Gordo	Zona de Protección Ambiental: Espacios Naturales Protegidos
ESPECIAL COMPATIBLE	CS-1 Sierra de Almijara, Cázulas y Guájares	Zona de Protección Ambiental: Espacios Naturales Protegidos
	CS-3 Sierras de Lújar, Jolúcar y El Conjuro	Zona de Protección Territorial: Zona de Paisaje Sobresaliente
	CS-4 Sierra de la Contraviesa	Zona de Protección Territorial: Zona de Paisaje Sobresaliente
	LA-1 Cabo Sacratiff	Zona de Protección Territorial: Zona con Potencial Paisajístico
	LA-2 Acantilados de Calahonda-Castell	Zona de Protección Territorial: Zona de Paisaje Sobresaliente
	PS-1 Garganta del Guadalfeo	Zona de Protección Territorial: Zona de Paisaje Sobresaliente
	AG-1 Vega de Los Guájares	Zona de Protección Territorial: Zona de Paisaje Sobresaliente
	AG-5 Vega del río Jate	Zona de Protección Territorial: Zona de Interés Paisajístico
	AG-10 Vega del río Verde	Zona de Protección Territorial: Zona de Interés Paisajístico
	AG-12 Vega de Albuñol	Desaparece
	AG-13 Vega de Motril-Salobreña	Zona de Protección Territorial: Zona de Interés Paisajístico
CAUTELAR		

Sea como fuere, la Disposición Derogatoria Única del POTCTG establece que “Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo establecido en este Decreto y, expresamente, en el ámbito que comprende el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada, quedan sin efecto las determinaciones que, respecto a dicho ámbito, vienen contenidas en el Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada, aprobado por Resolución del Consejero de Obras Públicas y Transportes, de 6 de marzo de 1987, y en las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas por el Decreto 118/1990, de 17 de abril”[363]. Por lo que a partir del 02/02/2012 el PEPMFC deja de tener vigencia en su ámbito. Esta circunstancia también crea un problema colateral, y es que al quedar sin vigencia las normas generales del PEPMFC, aquellos municipios sin planeamiento urbanístico (Los Guájares) o con sólo Delimitación de Suelo Urbano (Rubite, Sorvilán y Albondón) quedan sin prácticamente regulación para su Suelo No Urbanizable, pues aunque el POTCTG lo regula, lo hace a tal escala que, cuanto menos, no puede compararse al grado de detalle que predeterminaba el PEPMFC. Esta circunstancia crea un ‘semivacío’ planificador, que sólo se resolverá cuando estos municipios aprueben su planeamiento urbanístico general, circunstancia que hoy por hoy resulta bastante improbable habida cuenta de la escasa capacidad presupuestaria de estos pequeños municipios y la falta de interés inversor.



Imágen nº 34: Mapa espacios catalogados por el PEPMFC en el ámbito del POTCTG. (Fuente: Memoria de Información del POTCTG, 2012).

Imágen nº 35: Listado espacios catalogados por el PEPMFC en el ámbito del POTCTG. (Fuente: Memoria de Información del POTCTG, 2012).

Complejos litorales excepcionales	Cerro Gordo (CL-01)
Complejos serranos de interés ambiental	Sierra de Almijara, Cázulas y Guájares (CS-01)
	Sierras de Lújar, Jolúcar y El Conjuro (CS-03)
	Sierra de La Contraviesa (CS-04)
Complejos litorales de interés ambiental	Cabo Sacratif (LA-01)
	Acantilados de Calahonda-Castell (LA-02)
Parajes sobresalientes	Garganta del Guadalfeo (PS-01)
Paisajes agrícolas singulares	Vega de Los Guájares (AG-01)
	Vega del río Jate (AG-05)
	Vega del río Verde (AG-10)
	Vega de Albuñol (AG-12)
	Vega de Motril-Salobreña (AG-13)

363. Andalucía, DECRETO 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento.

6.3.2.3. Los Planes de Incidencia Territorial en la provincia de Granada.

A continuación se analizarán someramente algunos de los principales planes y estrategias, de entre los que se encuentran en vigor, en los que el PEPMFC pudiera tener algún tipo de incidencia, con el único ánimo de determinar su incorporación a la planificación sectorial presente. Para ello se destacará si hace mención directa al PEPMFC y cuáles serían sus aspectos más directamente relacionados con él, clasificándolos entre ALTO, MEDIO o BAJO.

Plan de Medio Ambiente de Andalucía: Horizonte 2017[364]**:** Plan con el que se diseña e instrumenta la política ambiental andaluza, contiene tanto un buen diagnóstico ambiental de la región como, posiblemente, una de las mejores evaluaciones y seguimientos de planes de toda la Comunidad; planes entre los que, curiosamente, no cita al PEPMFC, dándolo por asumido e integrado en los espacios RENPA y Red Natura 2000. Así pues, sus objetivos más directamente relacionados con el PEPMFC serían:

- Mejorar la administración y gestión del medio ambiente bajo los principios de transparencia, modernización, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia: BAJO.
- Reforzar el carácter horizontal de la política ambiental fomentando su integración en el resto de políticas y favoreciendo el compromiso social ante los problemas ambientales: MEDIO.
- Avanzar en una ordenación del territorio que garantice la convergencia en el bienestar económico y social mediante un desarrollo sostenible basado en la ecoinnovación que garantice la conservación de los recursos naturales y del paisaje: ALTO.
- Contribuir a la lucha contra el cambio climático reduciendo la emisión de gases de efecto invernadero y aumentando la capacidad de sumidero: BAJO.
- Disminuir los riesgos de emergencias ambientales (inundaciones, sequías, incendios, contaminación…) o atenuar sus consecuencias: BAJO.
- Proteger y conservar los paisajes como herramienta para una mejor integración del territorio: MEDIO.
- Conseguir un nivel de calidad ambiental tal que las concentraciones de contaminantes de origen humano, incluidos radiación, no tengan efectos ni riesgos significativos sobre la salud: BAJO.

Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía[365]**:** Aunque es un documento que va quedando obsoleto por antiguo (2003), contiene una serie de recomendaciones, desplegadas en estrategias, con las que orientar el desarrollo de los distintos ámbitos de Andalucía. Y aunque no hace referencia directa al PEPMFC, las áreas temáticas que más directamente le afectarían serían:

04. Gestión del agua: MEDIO.
05. Agricultura y ganadería sostenible: MEDIO.
07: Paisajes andaluces: MEDIO.
08. Planificación del territorio y aprovechamiento racional del suelo: ALTO.
09. Ciudades sostenibles: BAJO.
11. Turismo sostenible: MEDIO.
12. Protección atmosférica y clima: BAJO.
13. Consumo y producción de energía: BAJO.
14. Transportes: BAJO.
15. Desarrollo industrial: MEDIO.
16. Gestión racional de residuos: MEDIO.
22. Coordinación institucional: MEDIO.

Programa de Desarrollo Rural Sostenible[366] **y Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020**[367]**:** El PDRS es el instrumento de aplicación de la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural. En él se establecen varias zonas rurales de aplicación, de las que varias se ocuparían del ámbito del PEPMFC de la provincia de Granada, que no se cita expresamente. A estas se le distribuyen una serie de fondos con los que afrontar distintos ejes estratégicos y medidas-programas. Éstos son derivados al PDR-A, que los desglosa convenientemente. Finalmente, son gestionados por las distintas asociaciones para la promoción económica de cada ámbito. Entre sus objetivos y logros (fundamentados en su propia DAFO) están:

Medio físico y medio ambiente:

(O.1) Preservar el Medio Natural de las comarcas como unidad ambiental singular: ALTO.

(O. 2) Potenciar la gestión integral del agua y residuos: MEDIO.

Infraestructuras y transporte:

(O.1) Dotar a las comarcas de infraestructuras, equipamientos y servicios equiparables al mundo urbano más inmediato: BAJO.

Economía:

(O.1) Modernizar y diversificar la actividad agropecuaria de las comarcas aplicando criterios de sostenibilidad y condicionalidad: MEDIO.

(O.5) Desarrollar el turismo rural ligado a los valores paisajísticos, culturales y patrimoniales: BAJO.

(O.7) Valorizar los recursos y activos con potencial para el sector turístico: BAJO.

(O.9) Diversificar las actividades económicas, atendiendo a la emergencia de sectores y a la sostenibilidad del territorio: BAJO.

Mitigación del Cambio Climático:

(O.7) Valorar el impacto del cambio climático a nivel local, detectando las áreas de mitigación del mismo: BAJO.

Innovación y nuevas tecnologías:

Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad[368]**:** Persigue el fin último de frenar la pérdida de biodiversidad en Andalucía y recuperar el adecuado funcionamiento de sus ecosistemas, para lo que plantea unos objetivos, algunos de los cuales guardan cierta relación con el PEPMFC, plan que, sin embargo, no es referido a lo largo de toda la estrategia. Hace una interesante reflexión sobre el modelo que deben asumir los espacios naturales protegidos que, una vez profusamente inventariados, deben hacerse más participativos y compartidos. Entre los objetivos más directamente relacionados con el PEPMFC estarían:

- Objetivo general 1: implementar un marco instrumental adecuado para acometer el objetivo de frenar la pérdida de biodiversidad en sus diferentes escalas. MEDIO.
- Objetivo general 3: impulsar un modelo de desarrollo sostenible que consolide la puesta en valor de la biodiversidad y refuerce su función como recurso generador de bienes y servicios (capital natural). MEDIO.
- Objetivo general 4: consolidar un modelo de gestión integrada de la biodiversidad a través de la coordinación interadministrativa y el desarrollo de las políticas sectoriales estratégicas. MEDIO.
- Objetivo general 6: fomentar la corresponsabilidad, la movilización de los actores sociales implicados, la gestión participativa y la permeabilidad en la toma de decisiones (modelo de gobernanza). BAJO.
- Objetivo general 8: incrementar la conciencia, apreciación y entendimiento de la biodiversidad. BAJO.

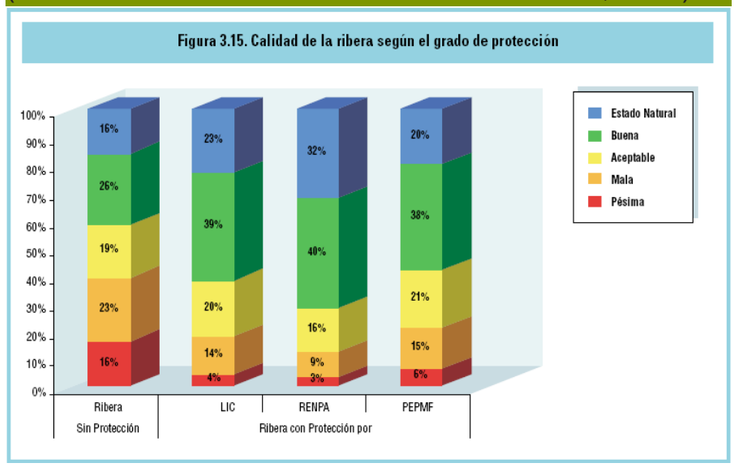
Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Geodiversidad[369]**:** Marco de referencia para garantizar la conservación de la geodiversidad de Andalucía y promover el patrimonio geológico como activo socioeconómico para el desarrollo sostenible del territorio, reconoce la eficacia del PEPMFC al velar por la conservación de gea andaluza, en particular a través de la protección de los Yacimientos de Interés Científico de índole geológica, paleontológica o arqueológica. En la provincia de Granada tiene varios puntos de interés (según se desprende del Inventario Andaluz de Georrecursos), por lo que el análisis del cumplimiento de los objetivos que pudieran afectarles se ceñirán a su repercusión sobre éstos:

- Objetivo General 2: Garantizar la conservación y protección de la geodiversidad: MEDIO.
- Objetivo General 3: Promocionar la utilización sostenible de la geodiversidad y el fomento del geoturismo: BAJO.
- Objetivo General 4: Fomentar la educación y la formación para la conservación y el uso sostenible de la geodiversidad: BAJO.

364. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan de Medio Ambiente de Andalucía: Horizonte 2017*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2012.
365. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2003.
366. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*, Madrid, Gobierno de España, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2010.
367. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2013.
368. CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia andaluza de gestión integrada de la biodiversidad*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pecas y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2011.
369. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia andaluza de gestión integrada de la geodiversidad*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2010.

Plan Andaluz de Humedales[370]: La Consejería competente en materia ambiental viene desarrollando una política de protección y caracterización de las Zonas Húmedas de Andalucía, convencida de que es necesario adoptar una gestión activa, integrada y global de estos ecosistemas. Para ello, se han dispuesto determinados instrumentos, articulados y desarrollados en el Plan Andaluz de Humedales, como el Inventario de Humedales de Andalucía (IHA), en el que se registran varios humedales por provincias y figuras de protección que albergan. La finalidad del Plan es "conservar la integridad ecológica de los humedales andaluces, fomentando su uso racional para mantener, ahora y en el futuro, sus funciones ecológicas, socioeconómicas e histórico-culturales". En este sentido cabría destacar que el cumplimiento de estos preceptos para los humedales de la Provincia son en general BAJO, pues el PEPMFC no recoge sino una parte minúscula de los mismos. Paralelamente, se hace destacar las figuras de protección que tienen cada humedal y en el caso de las Lagunas del Padul, categorizada como Zona Húmeda Transformada del PEPMFC (HT-1), no se consigna tal mención.

Gráfico nº 41: Gráfico que se constata como el Plan Director de Riberas de Andalucía considera el PEPMFC. (Fuente: Plan Director de Riberas de Andalucía, 2012).



El Plan Director de Riberas de Andalucía[371]: Hace un inventario de los principales cauces de Andalucía, recogiendo para la Andalucía los más relevantes (el 19% está protegido por el PEPMFC, aunque éstos son los que presentan un peor estado de conservación de entre todos los que se encuentran protegidos por otras figuras –RENPA y Red Natura-). Luego los analiza por características naturales, estado de conservación, tipo de intervención requerido y grado de facilidad de intervención; lo que cruzado con los tipos de intervención, da como resultado un determinado proceder para su restauración/conservación. Según éstos procedimientos de intervención, el grado de cumplimiento del PDRA en los ríos de la Provincia se podría calificar de MEDIO y entre las riberas del PEPMFC, catalogadas a través de los Complejos Ribereños de Interés Ambiental, los Espacios Forestales de Interés Recreativo cuando se adscriben a ríos o embalses y los Paisajes Agrícolas Singulares cuando están relacionadas a las vegas, ALTO. Posiblemente este sea uno de los planes que mejor trabajan su relación con el PEPMFC, al que confiere un alto valor.

Plan Director para la mejora de la conectividad ecológica en Andalucía[372]: Aprobada en el año 2011 por acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, su enfoque y planteamiento es coincidente con las líneas de acción política en materia de medio ambiente y biodiversidad impulsadas desde la Unión Europea. El Plan, enmarcado dentro de la anterior estrategia, tiene como objetivo fundamental el promover la mejora de la conectividad en Andalucía de forma integral, mediante el diseño de un programa de medidas priorizado, en base a criterios técnicos y de viabilidad, y a través del establecimiento de directrices de aplicación en los instrumentos estratégicos y de planificación vigentes, promovidos desde una amplia gama de departamentos y ámbitos sectoriales, y por tanto plenamente incidente sobre las determinaciones del PEPMFC. El Plan se desarrolla en varias líneas de acción, entre las que se incluye la propuesta de definición de una Infraestructura Verde para Andalucía, con la que se pretende cubrir una serie de objetivos con bajo grado de cumplimiento hasta la fecha:

- Mejorar la protección de la biodiversidad, garantizando, entre otras cosas, la coherencia territorial de la Red Natura 2000. ALTO.
- Reforzar la funcionalidad de los ecosistemas rurales, más allá de las áreas que componen la Red Ecológica Natura 2000, por su importante funcionalidad ambiental. MEDIO.
- Aumentar la conectividad espacial entre las áreas núcleo para contrarrestar la fragmentación y fortalecer su coherencia ecológica (por ejemplo mediante el desarrollo de medidas encaminadas a la mejora ambiental de setos, lindes, riberas, vías pecuarias, herrizas, áreas de refugio y zonas forestales aisladas, pasos de fauna, etc.). MEDIO.
- Fortalecer la permeabilidad general del paisaje para favorecer la dispersión, migración y adaptación de las especies (a través de la promoción de modelos de aprovechamiento compatibles con la función de territorio como conector del paisaje, mediante la aplicación de directrices y criterios de gestión). MEDIO.
- Identificar zonas multifuncionales donde la estructura en mosaico propia del aprovechamiento agropecuario garantice una mejor funcionalidad de los ecosistemas, tanto de los presentes en dichos territorios como de los adyacentes. MEDIO.

Plan Andaluz de Control de la Desertificación[373]: Para hacer frente a este grave problema, la Consejería competente en materia ambiental adoptó la iniciativa de localizar los suelos más afectados y adoptar las oportunas medidas para la contención del proceso. Estas medidas se han basado en los objetivos que se presentan a continuación, los cuales se valoran en relación al PEPMFC de la provincia Granada, una zona donde la desertificación ya resulta un proceso amenazante, así como los procesos erosivos a los con frecuencia suele aparejarse. El PEPMFC es citado como parte del marco de acción actual para la gestión sostenible de recursos edáficos. Los objetivos y su relación con el PEPMFC son:

- Definir estrategias a largo plazo para la lucha contra la desertificación integradas con las políticas de desarrollo sostenible, identificándose las medidas prácticas necesarias. BAJO.
- Asegurar el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales. MEDIO.
- Disponer de la flexibilidad suficiente para la introducción de modificaciones en respuesta a los cambios de las circunstancias y adaptarse a las diferentes condiciones socioeconómicas, biológicas y geofísicas. BAJO.
- Aplicar medidas preventivas para las tierras aún no degradadas o sólo levemente degradadas. MEDIO.
- Proporcionar alternativas que lleven a la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la puesta en valor de la aridez, como un recurso característico más. MEDIO.
- Reforzar el conocimiento de los suelos, sus propiedades, componentes y dinámica actual proponiendo medidas de rehabilitación de los suelos degradados o en vías de degradación, con especial énfasis en la destrucción de la estructura de la capa superficial, la disminución del contenido de materia orgánica, la salinización y la acidificación intensa causadas por actividades antrópicas. MEDIO.

Plan Hidrológico de Cuenca y Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía en la Cuenca Mediterránea Andaluza[374]: La Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional ordena que los Organismos de Cuenca elaboren en los ámbitos de sus planes hidrológicos, planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía, que deberán ser aprobados por el Consejo del Agua y que serán remitidos al Ministerio para su aprobación. La Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía establece que corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de los planes especiales en situación de alerta y eventual sequía (PES) de las demarcaciones hidrográficas andaluzas. Los PES dispondrán las actuaciones necesarias para asegurar el abastecimiento a la población y a las instalaciones que presten servicios de interés general, así como, en la medida de lo posible, a los restantes usuarios. Por tanto, el ámbito del PEPMFC de la provincia de Granada, en la parte que corresponde a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir no tiene plan de sequía realizado por la Junta de Andalucía, pero sí que lo tiene para el Distrito Hidrográfico Mediterráneo. Así, aunque no citan expresamente al PEPMFC, son múltiples sus referencias, en particular en cuanto al tratamiento que reciben los cauces, embalses, aguas subterráneas y suministros urbanos, que por la profundidad de éste no puede compararse a la del PES, pero que sí que obligan al planeamiento urbanístico a su consideración, aportando su grano de arena. Con todo, en general, el grado de relación podría considerarse BAJO.

Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático y Plan Andaluz de Acción por el Clima[375]: La Estrategia consiste en un conjunto de medidas, a ejecutar por los distintos departamentos de la Junta de Andalucía, a fin de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero. Contempla una batería de indicadores de seguimiento a través de la REDIAM, con la que se pretende evaluar el estado de la cuestión en cada momento. El Plan desarrolla tres grandes programas de actuación, que son los que se van a valorar aquí, siempre en referencia al PEPMFC de la provincia de Granada, el cual no es citado en todo el texto:

- Programa de Mitigación: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar la capacidad de sumidero de los ecosistemas. BAJO.
- Programa de Adaptación: Protege la vulnerabilidad y sistemas aumentando la capacidad de resiliencia a través de los instrumentos de planificación. MEDIO.
- Programa de Comunicación: Dando a conocer las circunstancias reales del Cambio Climático, incentivando el conocimiento científico y motivando la sensibilización y participación ciudadana. BAJO.

370. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Andaluz de Humedales*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2002.
371. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Director de Riberas de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2003.
372. CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE, *Plan Director para la mejora de la conectividad ecológica en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2011.
373. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Andaluz de Control de la Desertificación*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2003.
374. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía en la Cuenca Mediterránea Andaluza*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Agencia Andaluza del Agua, 2007.
375. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Andaluz de Acción por el Clima*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2007.

Plan Forestal Andaluz[376] y Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía[377]: La planificación forestal para el horizonte 2015 se articula a través de siete programas que se corresponden con siete grandes áreas de trabajo. A continuación se pasa a valorar el grado de cumplimiento de cada programa, precisando que en un espacio tan extenso y forestal como el del PEPMFC de la provincia de Granada, el cual es considerado como punto fuerte en la inclusión de lo forestal en la planificación urbanística, se pueden dar circunstancias muy diferenciadas, por lo que se adoptado una valoración media para cada programa:

- Control de la erosión y la desertificación y restauración de ecosistemas. MEDIO.
- Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y transformación y comercialización de los productos forestales. MEDIO.
- Control de los incendios forestales: BAJO.
- Control y seguimiento de plagas, enfermedades y otros agentes nocivos para las masas forestales: BAJO.
- Conservación y recuperación de la biodiversidad y geodiversidad y gestión cinegética y piscícola. MEDIO.
- Espacios naturales protegidos y articulación de los elementos que integran el medio natural. ALTO.
- Uso público. MEDIO.

Estrategia de Paisaje de Andalucía y Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada[378]: Como destaca la propia Estrategia "Cabe señalar por otro lado que, en diversos instrumentos de planificación territorial, ambiental o patrimonial se ha ido extendiendo la práctica de identificar paisajes, lo cual ha ido configurando un corpus de identificación de paisajes a nivel regional, subregional e incluso local. Cabe destacar, en este sentido, las aportaciones hechas en el contexto de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico"[379]. Ello significa que el PEPMFC fue muy posiblemente uno de los primeros planes que inventarió los paisajes de Andalucía y sentó las bases para su protección, aunque bajo unas premisas muy alejadas de las establecidas a partir del Convenio Europeo del Paisaje. Así y todo, la aportación del PEPMFC al respecto también es reconocida por el Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada, documento que se fundamentó parcialmente en el PEPMFC granadino para realizar su inventario preliminar de elementos y espacios patrimoniales con relevancia paisajística, aunque con algunos errores de demarcación al incluirse espacios catalogados de las provincias colindantes. Por tanto, puede decirse que el grado de reconocimiento del PEPMFC tanto en la Estrategia de Paisaje de Andalucía como en el Catálogo de Paisajes de Andalucía es ALTO.

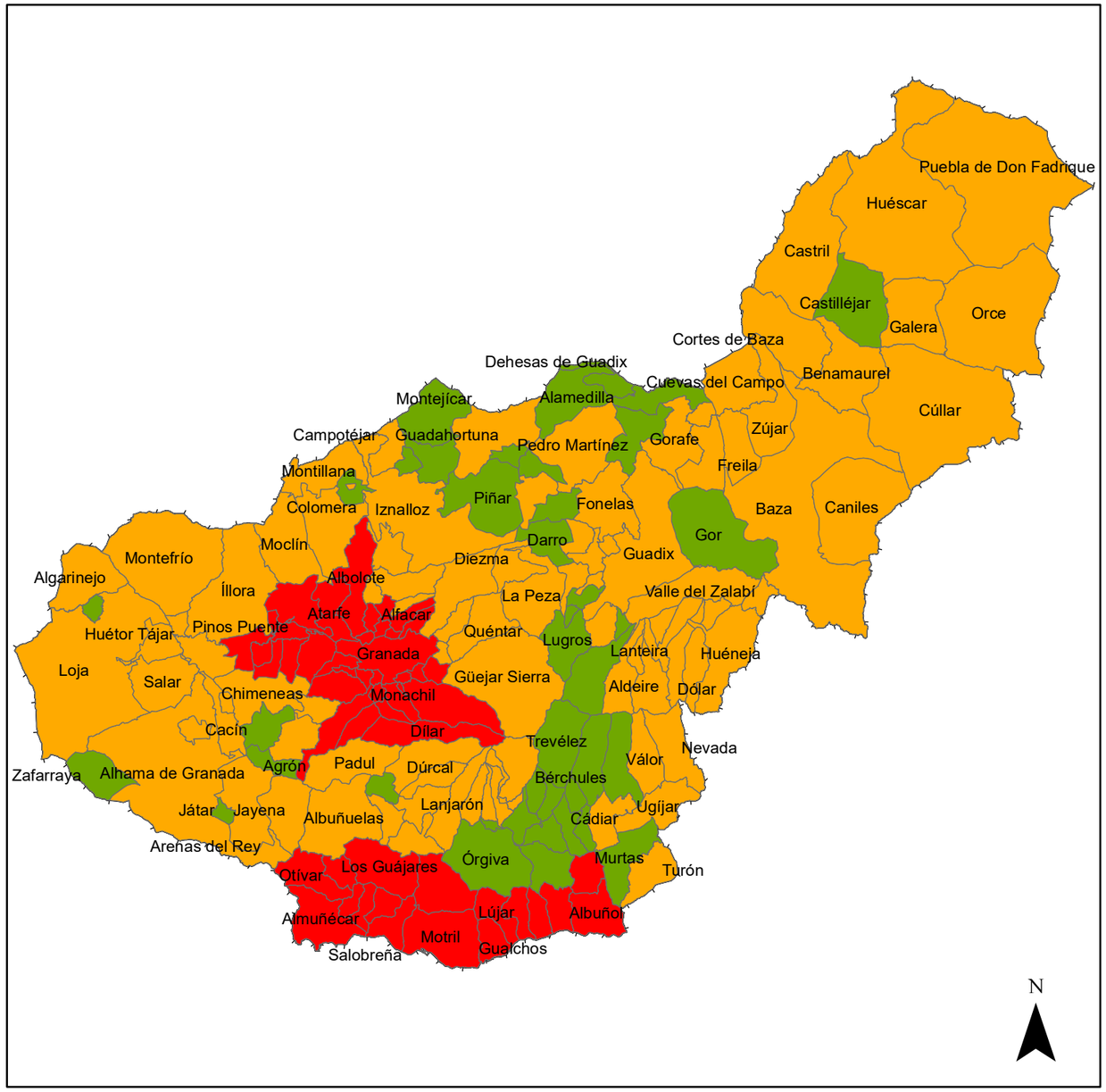
Finalmente, aunque hay otros planes, sobre todo de carácter sectorial, con los que el PEPMFC guarda relación, aquí se han tratado aquellos con los que, en principio, pudiera vincularse más directamente. El objetivo no era tanto el de enumerarlos todos, como sondear si el PEPMFC se sigue recogiendo y reconociendo en ellos y en sus versiones más actualizadas. En consecuencia, puede concluirse que la consideración del PEPMFC va perdiendo fuerza en las planificaciones más recientes, como es lógico, pues no sólo va quedando muy alejado en el tiempo, sino que su progresiva derogación parcial va restándole vigencia. Pero, aún así sigue siendo un baluarte, particularmente en cuanto a sus espacios catalogados, que todavía se toman como referencia para la investigación y la aplicación de medidas de planificación, a la vez que siguen siendo uno de los máximos exponentes para la inclusión de espacios de interés físico-ambiental en la planificación urbanística.

---

376. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Adecuación del Plan Forestal Andaluz: Horizonte 2015*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2007.
377. Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía, y Decreto 160/2016, de 4 de octubre, por el que se modifica el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía.
378. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, *Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Centro de Estudios, 2015.
379. CONSEJERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, DE MEDIO AMBIENTE Y DE CULTURA, *Estrategia de Paisaje de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Medio Ambiente y Cultura, 2012, pág. 86.

6.3.4. Relación del PEPMFC con otras actuaciones.

El hecho de que el PEPMFC haya motivado la creación de distintas reservas de suelo junto a algunas poblaciones (consecuencia de la localización contigua de Paisajes Agrícolas Singulares, Complejos Serranos de Interés Ambiental y Espacios Forestales de Interés Recreativo y, en menor medida, de las limitaciones de actividades marcadas por las Normas Generales para los proyectos de actuación en suelo no urbanizable), ha hecho que con el paso del tiempo se constituya una bolsa de suelo altamente especulativa. En alguna ocasión ésta ha sido ocupada por actividades privadas bajo el auspicio de la declaración de interés público, caso de determinados polígonos industriales, comerciales o macro actividades hosteleras. Pero en la mayoría de los casos esta reserva de suelo ha propiciado que lleguen a estas poblaciones importantes infraestructuras, a tal precio que de otra manera hubiera sido probablemente inviable (por ejemplo por costosas expropiaciones de edificios); y que se instalen junto a ellas equipamientos y espacios libres, que de otra forma hubieran sido difíciles de obtener y/o se hubieran dispersado por el territorio reproduciendo problemas de accesibilidad y movilidad (por ejemplo distantes instalaciones sanitarias, educativas, de tratamiento de residuos, etc.). Por consiguiente, el PEPMFC ha ayudado, podría decirse que de manera no intencionada, al despliegue de otras actuaciones públicas y a la articulación de las actividades urbanas, aun cuando no regulaba *ex professo* ni este tipo de actuaciones ni esta clase de suelos.



Vigencia del PEPMF por municipios (marzo 2017)

- Derogado
- Subsidiario del planeamiento general
- Vigente

- Delimitación provincia de Granada
- Delimitación términos municipales

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 / UTM Zona 30

Escala: 1: 1.000.000

0 10 20 30 40 50 Km

6.4. DEROGACIONES PARCIALES DEL PEPMFC.

Al hablar de derogaciones se está haciendo referencia al hecho de dejar sin efecto una norma vigente. Ahora bien, en lo que concierne al PEPMFC, no puede decirse que se trate de una derogación integral, por cuanto que sigue vigente, sino de una derogación parcial, ya que ha dejado de regir en determinados ámbitos espaciales. Por tanto, no es que algunas de sus determinaciones hayan quedado sin efecto, sino que en unos sitios éste ha dejado de ser norma y en otros se mantiene, de ahí lo de 'parcial'. Además, esta derogación parcial se manifiesta de dos formas diferentes: derogación total por sustitución y derogación relativa por subsidiariedad.

Se trata de una derogación total por sustitución, cuando así lo exprese una disposición de superior rango. Este sería el caso de la Disposición Derogatoria Única del Decreto 244/1999[380], por la que queda derogado el PEPMFC en el ámbito del POTAUG y la Disposición Derogatoria Única del Decreto 369/2011[381], por la que queda derogado el PEPMFC en el ámbito del POTCTG. De esta forma, desde el 29/03/2000 el PEPMFC habría quedado sin efectos en los 33 municipios que componen el ámbito del POTAUG y desde el 02/02/2012 el PEPMFC habría quedado sin efectos en los 17 municipios que componen el ámbito del POTCTG. Por tanto, ya no rige en 50 ámbitos municipales.

Se trata de una derogación relativa por subsidiariedad, cuando no se cumplan las estipulaciones del artículo 4.2. del PEPMFC por las que las determinaciones de este Plan serán de aplicación directa, con carácter subsidiario, en todos aquellos municipios que carezcan de PGOU o NN.SS. (aunque tengan DSU) o, aún teniéndolos, éstos no contenga las determinaciones oportunas y detalladas para la protección del medio físico. Es decir, que las determinaciones del PEPMFC no serán de aplicación en aquellos municipios con PGOU o NN.SS. vigentes, a excepción de aquellos que no hayan integrado los preceptos del PEPMFC, que no habrán de ser ninguno, ya que la administración competente en materia urbanística y ambiental ya se ha encargado de que se recojan convenientemente. Sólo habrían escapado de esta supervisión 6 municipios (Agrón, Montejícar, Murtas, Órgiva, Torre-Cardela y Zafarraya), que tendrían un planeamiento previo a la entrada en vigor del PEPMFC, y por lo tanto no habría pasado por su tamiz, pero que al regirse con sendas DSU, no les es de aplicación la excepción aquí mantenida). Así, como en la Provincia están vigentes 30 PGOU y 97 NN.SS.[382], puede decirse que el PEPMFC ya no rige en 127 términos municipales, 82 de ellos fuera de ámbitos con Plan Subregional.

De esta manera, si se tiene en cuenta que en 50 municipios el PEPMFC ha sido derogado por tener Plan Regional y que en otros 82 municipios éste queda igualmente derogado al contar con planificación urbanística general, en la provincia de Granada son 132 los ámbitos municipales en los que no rige este Plan, el 77% de los municipios, el 85% de la superficie provincial y el 96% de la población provincial.[383]

A estas cifras habría que hacérsele unas aclaraciones: de un lado, se puede dar el caso de que exista algún municipio que tenga suspendido su planeamiento o presente deficiencias en la recogida de las determinaciones del PEPMFC, en cuyo caso seguiría vigente de manera subsidiaria hasta que se subsane la circunstancia; y, de otro lado, puede ser que algunos municipios con DSU hayan incluido las determinaciones del PEPMFC de modo propio, en cuyo caso éste seguiría vigente pero ya habría sido contemplado.

380. Andalucía, Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada
381. Andalucía, Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento.
382. Fuente: SITU@, consulta de marzo 2017.
383. Fuente: SIMA, consulta de marzo 2017: datos de superficie de 2015 y datos de población de 2016.

6.5. DINÁMICAS PROCEDIMENTALES INTRODUCIDAS POR EL PEPMFC.

De la experiencia personal como asesor técnico de la Delegación Territorial de la Consejería de Medio Ambiente en la provincia de Granada se puede concluir que la consideración del PEPMFC ha tenido un tratamiento específico por parte de los técnicos encargados de su información y de su inspección; procedimientos de implementación del Plan que requieren, al menos, la dedicación de un capítulo.

La información de los planes y actuaciones presentados, tanto ante el organismo competente en materia de medio ambiente como ante el de urbanismo, casi siempre seguía un protocolo preestablecido. Este protocolo no estaba reglado, ni siquiera era contenido en una instrucción interna, pero todo técnico que llegaba a estos puestos era aleccionado por sus superiores y sus compañeros para que el citado procedimiento se siguiera aplicando. En cuanto a los planes, éste consistía en chequear primero si las Normas Particulares referentes a los espacios catalogados se habían incorporado correctamente, para de seguido cotejar si las Normas Generales aparecían en cualquier parte del documento, preferentemente en la normativa del plan; entonces se informaba en consecuencia. Respecto a las actuaciones, el protocolo se basaba en chequear con la tabla consignada en el Apéndice II del Plan (Esquema simplificado de tramitación) en qué punto se encuadraba la actuación presentada para, a partir de ahí, informar si se trataba de una actuación prohibida o compatible, qué tipo de licencias e informes sectoriales debía recabar y qué tramitación era imperioso seguir. Como anécdota destacar que tal era la relevancia de esta tabla, que todos los técnicos la tenían colgada junto a su puesto de trabajo, en lugar bien visible, en parte porque la consultaban con bastante asiduidad, en parte para enseñarla cuando algún promotor se personaba para hacer una consulta. Hasta en esto demostraba el PEPMFC que entre sus primeros propósitos estaba el de facilitar su aplicación por parte de los técnicos competentes.

En cuanto a la labor inspectora, para los técnicos encargados de ella (hasta hace bien poco casi exclusivamente los Cuerpos de Seguridad del Estado y los Agentes de Medio Ambiente) existía un antes y un después si se trataba de un espacio catalogado o no. Así, aunque las Normas Generales del PEPMFC versaban sobre todo el Suelo No Urbanizable, era más difícil que se acudiera a ellas para justificar una labor inspectora. Habitualmente lo que se supervisaba era que no se incumpliesen las Normas Particulares en los espacios catalogados o, a lo sumo, si la actuación en cuestión se localizaba dentro o fuera de los límites de estos espacios catalogados[384]. Así, durante estos treinta años de vigencia muchas fueron las denuncias formuladas por los funcionarios competentes en ello; muchas veces de oficio, las más a instancia de los técnicos encargados de informar los planes y actuaciones, de otros organismos públicos e incluso de particulares a título individual o colectivo. Una estimación hecha por el Coordinador de los Agentes de Medio Ambiente en Granada las cifra en entre doce y quince al año[385]. Con el tiempo, las denuncias fundamentadas en las determinaciones del PEPMFC se han ido difuminando, particularmente en los espacios compartidos con la RENPA o la Red Natura 2000, donde su mayor y mejor especificación de la función infractora/sancionadora ha hecho que prevalezcan sobre las del PEPMFC, derivadas hacia la función monitoria propia de la legislación urbanística y sectorial (Norma 13). De hecho, con el paso del tiempo parece haberse demostrado que, quizás, éste fuese uno de los puntos débiles del Plan; si bien en su descarga hay que admitir que, por aquella época, poner en vigor un Plan con una notable carga disciplinaria podría haber supuesto innumerables conflictos y, probablemente, su derogación prematura. Con todo, y a diferencia de lo que ha sucedido en otras provincias, la inspección relacionada con el PEPMFC no ha tenido casos de gran renombre, limitándose éstos a actuaciones puntuales y a las dos grandes temáticas de conflicto ya apuntadas en el periodo de alegaciones: las explotaciones canteriles y la proliferación residencial junto al Complejo Litoral Excepcional.

Por último, destacar que de la fusión de estos dos procedimientos propios, el de su información y el de su inspección, surge uno de los aspectos fuertes del PEPMFC, cual es el de garantizar su cumplimiento a base de sumar supervisiones. Así, eran tantas las miradas que vigilaban una propuesta que era prácticamente imposible que culminase sorteando las determinaciones del Plan. Piénsese que cualquier iniciativa pasaba por el filtro de los redactores del proyecto, del organismo urbanístico y del organismo ambiental competentes en su información, de su aprobación por la Comisión Provincial de Urbanismo (desde la entrada en vigor de la LOUA por los ayuntamientos), del personal jurídico-técnico municipal y del Pleno de la Corporación donde se presentase. Cualquiera de estos supervisores podía frenar la aprobación de una propuesta, por lo que podría decirse que la mejor garantía del cumplimiento de las determinaciones del PEPMFC era la coalescencia, incluso unanimidad, de todos estos mediadores.

384. Entrevista Miguel Ángel Mesa Garrido (20/04/2017).
385. Entrevista Miguel Ángel Mesa Garrido (20/04/2017).

6.6. PRINCIPALES CRÍTICAS EN REFERENCIA AL PEPMFC.

En este apartado se va a intentar recopilar buena parte de las principales quejas y alegaciones que el PEPMFC de la provincia de Granada ha recibido durante su implementación. Algunas de ellas parten de la recogida de las impresiones que los técnicos de las Delegaciones competentes han ido recabando a lo largo de su vigencia, estando éstas bien glosadas en el documento de *Revisión del PEPMFC de la provincia de Granada* de 1993, el cual se quedó en fase de Avance, pero fue suficiente como para recopilar buena parte de las debilidades detectadas por los técnicos, así como de las quejas que los particulares les habían manifestado. Otras opiniones que cuestionarían la implementación del Plan serían las vertidas por los técnicos que, contratados por la propia Dirección General de Urbanismo, confeccionaron el estudio para la determinación de la *Eficacia y seguimiento del PEPMFC (1986-1992)*, documento que se experimentó sobre la provincia de Córdoba, pero cuyos resultados pueden ser perfectamente extrapolables a la de Granada. Finalmente, se aportan algunos de los puntos débiles que los sujetos entrevistados para esta tesis han expuesto.

Las principales debilidades del Plan detectadas en la *Revisión del PEPMFC de la provincia de Granada* de 1993 fueron:

1. El marco jurídico y planificador había cambiado tanto que el PEPMFC requería de una revisión en profundidad, tanto en principios como en campos competenciales. Por ejemplo, la irrupción de los espacios naturales protegidos y toda la planificación que los desarrolla volvía imperiosa la necesidad de reajustar los espacios catalogados del Plan, a fin de no crear duplicidades de protección innecesarias.
2. Al hilo de lo anterior, era muy conveniente reformular los tipos y categorías de espacios catalogados, excluyéndose aquellos que ya eran suficientemente protegidos por otras normativas y planificaciones (por ejemplo los espacios naturales y los yacimientos) y añadiéndose nuevas protecciones, como las paisajísticas, las etnológicas, las arqueológicas, etc.
3. En el Suelo No Urbanizable se hacía necesaria una mayor concreción de los usos y actividades prohibidos y compatibles, estableciéndose directrices para "un tratamiento más enriquecedor y 'ordenador'"[386] del medio rural, a la vez que más fácilmente interpretable por los técnicos encargados de informar las autorizaciones y las licencias.
4. La diversidad de formas de recoger la normativa del PEPMFC en los distintos planes, proyectos y programas era tal, que se hacía necesario propiciar unos criterios metodológicos mínimos, a fin de estandarizar su consignación y facilitar de esta manera la labor de técnicos y redactores.
5. Las delimitaciones de los espacios catalogados, aunque descritas literalmente, estaba dando lugar a imprecisiones que, en algunos casos, ponían en riesgo la protección de sus valores, siendo necesario actualizar la documentación cartográfica en bases y escalas adecuadas, así como hacerla compatible con los nuevos formatos digitales.

Por su parte, las debilidades del Plan detectadas en el estudio denominado *Eficacia y seguimiento del PEPMFC (1986-1992)* fueron:

1. La Comisión Provincial de Urbanismo (CPU) "tiene en cuenta al PEPMFC, aunque no lo suficiente como debiera, ya que está obligada a detectar fallos importantes en el planeamiento, como es la incorrecta o nula consideración que el mismo hace del Plan Especial"[387]. Es decir, que ésta debería poner más celo en la correcta recogida del PEPMFC en el planeamiento general urbanístico, tanto en cuanto a sus Normas Particulares, las más y mejor recogidas, como en cuanto a sus Normas Generales, las más ambiguamente reflejadas. De manera que "La CPU debe hacer prevalecer más los criterios del PEPMFC respecto a las solicitudes de autorización en SNU… así como en la aprobación de planeamientos, en sí mismos y en su coordinación"[388].
2. Durante los primeros años de vigencia del PEPMFC la CPU aducía con mayor asiduidad al mismo para denegar solicitudes, pero poco a poco esta capacidad se fue derivando en la evaluación ambiental. Así, "La conclusión es que sí ha existido un seguimiento en la aplicación pero no de forma íntegra, esto es, algunos años (88, 89, 90) sólo se recurre a él a la hora de exigir EIA o cuando afecta a algún espacio catalogado, otros para comprobar si el suelo está amparado por alguna protección particular (durante los primeros años), y últimamente expresando su aplicación complementaria. Nunca se ha tomado todo a la vez… De hecho, si algunos expedientes se hubieran sometido a un estudio riguroso en relación al PEPMF.C habrían resultado incompatibles y, por tanto, rechazados… Curiosamente y dentro de un mismo año e incluso de una misma Comisión, hay expedientes donde se cita al Plan, de la forma correspondiente a la tendencia reinante ese año, y otros en los que no"[389]. Es decir, los criterios del PEPMFC fueron aplicados bastante discrecionalmente, con el riesgo que ello suponían en cuanto al agravio comparativo; circunstancia que había que resolver homogeneizando las interpretaciones y las aplicaciones del PEPMFC.
3. Se constató en campo que muchas de las actividades que el PEPMFC prohibía seguían implantándose, la mayor parte sin solicitar autorización; con lo que se evidenciaba una clarísima falta de labor de inspección y obligación de cumplimiento, un mal comúnmente extensible a otros ámbitos de la planificación territorial y particularmente cebado en el urbanismo.

4. Finalmente abogaban por que "A la vista de las numerosas proposiciones elaboradas –ciudadanas, institucionales y propias- consideramos que ha llegado el momento de ampliar el Catálogo… en dos aspectos: adicionar espacios cuyo estado de conservación sea merecedor de esta inclusión [y] completar la gama de tipologías establecidas con alguna figura nueva"[390]. Es decir, que sobre las categorías existentes se podían incluir nuevos espacios catalogables, y que, además, sería muy conveniente incorporar otras categorías, más actualizadas y en concomitancia con las demandas técnicas y sociales del momento.

Por último, algunas de las debilidades manifestadas por las personas entrevistadas durante la fase de toma de datos de esta tesis han sido:

1. La disponibilidad de una base cartográfica actualizada y a una escala adecuadamente interpretable es una reiterada demanda de redactores y técnicos de la Administración. La queja más paradigmática al respecto proviene de la archivera de la Delegación Territorial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en la provincia de Granada, la cual se ve obligada a recuperar el baúl en el que se custodia la aprobación definitiva del PEPMFC cada vez que alguien quiere consultar la descripción literaria de por dónde discurren exactamente los límites de algún espacios catalogado.[391]
2. Al bajar de la nube autonómica a la realidad municipal es donde el PEPMFC ha demostrado ser un instrumento lo suficientemente flexible, adaptativo y válido como para perdurar en el tiempo. De todas formas no le hubiera venido mal una estructuración normativa repartida entre normas, directrices y recomendaciones; ello habría hecho posible no tener que aplicar dos PEPMFC, el elaborado por los Servicios Centrales, omnicomprensivo y estricto, y el finalmente aplicado en los municipios, más pragmático y cotidiano. Así, muchas de las limitaciones establecidas en el PEPMFC hubo que tratarlas por el artículo 44 del Reglamento de Planificación, para que tuvieran cabida en el ordenamiento y no recabase la oposición frontal de algunos Ayuntamientos. Es por ello por lo que algunos entrevistados demandaron que su normativa debería haber tenido un diferente grado de intensidad de aplicación.[392]
3. No obstante, según comentarios recibidos por alguno de los informantes[393], al PEMPFC se le atribuyó desde ciertos sectores, sobre todo en los primeros años de su entrada en escena, una cierta discrecionalidad en su aplicación: rigurosa y exhaustiva en unos casos (habitualmente a pequeños promotores privados o públicos) y más laxa y permisiva en otros (grandes promotores asimismo privados o públicos). De esta manera, cuando las autorizaciones dependían de la Comisión Provincial de Urbanismo, resultaba más difícil conseguir esas ventajas, pero, aun así, se produjeron ciertas excepcionalidades para resolver litigios y agravios comparativos entre administraciones a la hora de determinar la localización y distribución de determinados servicios públicos e infraestructuras.
4. Por su parte, la no publicación del Plan en algún Boletín Oficial supuso que, durante muchos años, éste careciese de pleno respaldo jurídico. Sin embargo, y a decir de los máximos encargados de su implementación (Consejero y Viceconsejero[394]), esto nunca supuso un hándicap, pues ellos nunca negaron su validez ni dudaron de la efectividad de los acuerdos establecidos. En cierta forma, se valoró más el poner en marcha el Plan que el hacerlo con plenas garantías. Sin embargo, como ya se ha visto, hubo quien aprovechó estas circunstancias para resolver a su favor cuestiones puntuales, que no dañaron al conjunto, pero que sí que, de alguna manera, pusieron en cuestión ciertas actuaciones administrativas.
5. A medida que se van aprobando planes subregionales y los distintos PGOU, las determinaciones del PEPMFC van quedando derogadas. Así, el PEPMFC ha sido, durante mucho tiempo, el único fundamento jurídico-técnico de aquellos municipios que carecían de planeamiento urbanístico u otra planificación equivalente. Ahora, algunos de estos municipios se encuentran con que están regidos por un plan subregional en vez de por el PEPMFC; sin embargo, las determinaciones de aquel son mucho más genéricas y ambiguas que las de este último; por lo que, en cierta forma, se ha dado lugar a una relativa indefensión jurídico-técnica para los técnicos municipales. Es lo que la Jefa de Servicio de Planificación Subregional de la Junta de Andalucía ha denominado como incurrir en un 'limbo planificador'[395]. Este hecho tiene lugar en la provincia de Granada, al menos, en cuatro municipios: Valderrubio en el ámbito del POTAUG y Los Guájares, Rubite y Sorvilán en el ámbito del POTCTG.

Todos estos argumentos serían los esgrimidos durante la implementación del Plan para justificar en unas ocasiones sus fracasos y en otras para demandar una revisión mejorada del mismo. Pero ninguno fue lo suficientemente incidente como para propiciar la nulidad del PEPMFC, o siquiera su modificación.

---

386. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, Revisión *del PEPMFC de la provincia de Granada, Avance*. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 1993, pág. 23.
387. (PAREJA y LEIVA, 1993:74-75).
388. (PAREJA y LEIVA, 1993:226).
389. (PAREJA y LEIVA, 1993:100).
390. (PAREJA y LEIVA, 1993:227).
391. Entrevista Natividad de la Torre de la Fuente (15/10/2016).
392. Entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
393. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
394. Entrevista Jaime Montaner Roselló (17/05/2016) y entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
395. Entrevista Guadalupe de la Hera Díaz de Liaño (16/11/2015).

6.7. RECAPITULACIÓN.

Para determinar la incidencia del PEPMFC se han analizado una muestra significativa de los planeamientos generales urbanísticos aprobados desde que éste resulta vigente, buena parte de las autorizaciones de actuaciones en Suelo No Urbanizable concedidas o denegadas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CPOTU) de Granada, algunas de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos, y las principales relaciones de éste con el resto de normativas, planes y programas planteados por la Administración.

Del análisis del planeamiento general se concluye que las Normas Particulares, las dedicadas a los espacios catalogados por el PEPMFC, han resultado de mayor plasmación (74%) que las Normas Generales (64%), encargadas de regular el resto del territorio provincial. Que dentro de éstas últimas, las Normas Generales de Protección (68%) han resultado de mayor acogida que las Normas Generales de Regulación de Actividades (60%). Y que las Determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico se han recogido en parte (61%). En la mayoría de las ocasiones estas normas se han transcrito o copiado literalmente, siendo muy pocos los casos en los que se han mejorado y ninguno en el que no hayan sido tenidas en cuenta. Así, a grandes rasgos puede hablarse de un cierto éxito en la implementación del PEPMFC en el planeamiento urbanístico provincial, aunque con luces y sombras; sombras como que el elevado porcentaje de municipios sin planeamiento general (26%) impide que las determinaciones del PEPMFC hayan llegado a la ordenación urbanística de todos los municipios o que hayan sido muy pocos los casos en los que el inicial propósito del Plan de servir de lanzadera para la catalogación de futuros espacios apenas haya surtido efecto. Por su parte, las principales luces provienen del hecho crucial que ha supuesto la consideración de estos espacios catalogados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Territorial, lo que ha favorecido su 'reserva' de los procesos especulativos. Estos suelos han resultado de singular importancia, en especial cuando han localizado contiguos a núcleos urbanos, pues ha permitido disponer de suelo a precio aceptable para la instalación de infraestructuras y equipamientos públicos de gran importancia para estas poblaciones. De hecho, sin ellos no se podría interpretar la localización de una buena parte de los centros sanitarios, educativos y asistenciales implantados en el ámbito rural, o el paso y llegada de importantes infraestructuras viales a algunas de las poblaciones más señeras de la Provincia.

Del análisis de las actas de la CPOTU por las que hasta la LOUA autorizaba las actuaciones en Suelo No Urbanizable y de algunos de los registros posteriores, se concluye que, aunque pudieran haberse autorizado algunas actividades que con el tiempo han resultado más dañinas que benefactoras para el medio físico, en la práctica, la implementación del PEPMFC ha frenado considerablemente la invasión masiva del SNU y, lo que es más importante, ha impedido la mezcolanza de una heterogeneidad de usos que de haberse producido habría sido fuente constante de conflictos; conflicto entre las actividades antrópicas y el medio, pero también entre las distintas actividades antrópicas.

Del análisis de los otorgamientos de licencia urbanística se extrae que el PEPMFC ha sido protagonista en municipios con espacios catalogados y en municipios sin planeamiento, ya que hasta hace bien poco ha sido prácticamente el único limitador de la concupiscencia de usos y actividades propuestas ante estos ayuntamientos. Además, con la garantía de que los pronunciamientos de técnicos y miembros de la Corporación Municipal no eran arbitrarios, sino que estaban motivados en una sólida base jurídica.

Del análisis de las relaciones del PEPMFC con otras normativas, planes y programas se deduce que, en cierta forma, se está 'dejando morir' al Plan, acorralado entre las derogaciones de los planes de ordenación del territorio de jerarquía superior, la progresiva implantación del planeamiento urbanístico del que siempre fue subsidiario y las políticas sectoriales más específicas y precisas. De forma que, algún día, dejará de tener vigencia por sí mismo. Así, en la actualidad el PEPMFC está plena y directamente vigente en el 15% del territorio y para el 4% de la población, si bien sigue siendo de aplicación para toda la Provincia en tanto y en cuanto que ha sido asimilado precisamente por estas normativas, planes y programas, para los que resultó fuente fundamental.

Procedimentalmente, el PEPMFC estaba configurado para que resultase lo más infalible posible y fuera lo más fácilmente aplicable, y, de alguna manera, se ha logrado. La larga lista de supervisores por la que pasa cualquier plan o actuación garantiza el recogimiento de sus determinaciones, proceso que puede ser dilatado en el tiempo pero que está perfectamente organizado, como lo constata la tabla de chequeo de ítems que le acompaña. En resumidas cuentas, la contemplación del PEPMFC es tediosa, pero particularmente fácil, por cuanto que se trata de un plan que nació con vocación de facilitar su implementación.

Por último, destacar que pese a todo lo dicho en este capítulo, la implementación del PEPMFC tiene sus imperfecciones. El Avance de la revisión que nunca se llevó a cabo ya detectaba que era necesaria, además de la pertinente actualización de sus

preceptos, delimitaciones, etc., una homogeneización de su procedimiento de aplicación para evitar que sus determinaciones fueran tan heterogéneamente consignadas en el planeamiento urbanístico como se ha visto, así como una más precisa enumeración de los usos prohibidos y compatibles autorizables. El estudio monográfico realizado por la propia Dirección General de Urbanismo ponía de manifiesto que una cosa era lo previsto y otra la realidad, siendo necesaria una mayor y mejor implementación de la función inspectora; igualmente, se proponía revisar la tipología de espacios catalogados, descartando algunas categorías más propias de otras políticas (espacios naturales protegidos, yacimientos, etc.), y adquiriendo otras en pleno auge (paisajísticas, patrimoniales, etnológicas, etc.). Y de las entrevistas mantenidas se obtiene, de un lado, que la inseguridad jurídica a la que dio lugar su no publicación oficial fue un quebradero de cabeza que a punto estuvo de dar al traste con el Plan, y de otro, que su progresiva derogación por superposición de Planes Subregionales está dejando tras de sí islas municipales en las que, en ausencia de planeamiento general urbanístico, los usos y actividades a implantar en el SNU quedan sin la precisión que el PEPMFC les confería.

7. EFECTOS DEL PLAN: RESULTADOS E IMPACTOS

7.1. Resultados

7.1.1. Principales cambios y transformaciones sucedidas en los usos del suelo y su relación con el PEPMFC.

7.1.2. Cumplimiento de los objetivos, normas y acciones planteados en el PEPMFC.

7.2. Impactos

7.2.1. Resultados esperados

7.2.2. Resultados no esperados

7.3. Validación del Plan.

7.3.1. Validez de la metodología empleada.

7.3.2. Validez de la estrategia diseñada y llevada a cabo para su aplicación.

7.3.3. Validez de los recursos, medios y esfuerzos empleados.

7.3.4. Validez de los objetivos, normas, acciones e instrumentos planteados.

7.4. Terminación y reciclaje del Plan.

7.4.1. Vigencia del PEPMFC.

7.4.2. Divulgación y conocimiento del PEPMFC.

7.4.3. Grado de satisfacción del PEPMFC.

7.4.4. Efectividad, eficacia y eficiencia del PEPMFC.

7.5. Recapitulación

PREGUNTAS FUNDAMENTALES DEL TEMA:

29. **Diagnosis de resultados (efectos inmediatos, directos y concretos):**
    a. **Sobre la población.**
    b. **Sobre los políticos/instituciones.**
    c. **Sobre los gestores/administración.**
    d. **Sobre el medio físico.**
30. **¿En qué medida los resultados se deben al Plan o a otros factores externos?**
31. **Distinción entre resultados esperados y no esperados.**
32. **Grado en el que los resultados obtenidos se incardinan con los objetivos y acciones planteados.**
33. **Diagnosis de impactos (efectos menos inmediatos, indirectos e imprecisos):**
    a. **Sobre la población.**
    b. **Sobre los políticos.**
    c. **Sobre los gestores.**
    d. **Sobre el medio físico.**
34. **¿En qué medida los impactos se deben al Plan o a otros factores externos?**
35. **Distinción entre impactos esperados y no esperados.**
36. **Grado en el que los impactos obtenidos se incardinan con los objetivos y acciones planteados.**
37. **Validez de la metodología empleada y relación con los resultados e impactos.**
38. **Validez de la estrategia diseñada y relación con los resultados e impactos.**
39. **Validez de los recursos invertidos y relación con los resultados e impactos.**
40. **Validez de los instrumentos planteados y relación con los resultados e impactos.**
41. **Validez de la implementación llevada a cabo y relación con los resultados e impactos.**

7. EFECTOS DEL PLAN: RESULTADO E IMPACTOS

Conocido el Plan y cómo se ha implantado, transcurridos treinta años desde su aprobación es momento de determinar los resultados que ha producido, así como los impactos que se han suscitado a partir de los mismos.

7.1.- RESULTADOS

Ya se ha comprobado la huella que el PEPMFC de la provincia de Granada ha dejado en el planeamiento general urbanístico de la Provincia. Como ha condicionado la instalación de actividades en Suelo No Urbanizable y, muy especialmente, en aquellos espacios que han sido catalogados por el propio Plan. Pero ahora corresponde contrastar si efectivamente también ha motivado la preservación de los usos del suelo, tal y como estipulaba su objetivo general i/, por el que la regulación y control de los usos del territorio tenía como finalidad última orientarlos hacia la "necesaria protección y conservación de sus características y valores naturales".

7.1.1.- PRINCIPALES CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES SUCEDIDAS EN LOS USOS DEL SUELO Y SU RELACIÓN CON EL PEPMFC

Para concluir las principales transformaciones sucedidas en el medio físico, la socio-economía y las prácticas culturales de la provincia de Granada en relación a su PEPMFC se pueden utilizar distintas metodologías y técnicas. En esta ocasión se ha escogido el análisis de la evolución de los usos del suelo para, a partir de ahí, construir la argumentación de las principales transformaciones acaecidas. Buena parte de las transformaciones físico-naturales se pueden justificar desde este análisis, de ahí que se desarrollará pormenorizadamente. Más complejo resultará la determinación de las transformaciones socioeconómicas y culturales desde la evolución de los usos del suelo, por lo que en este caso la tesis se limitará a esbozar algunas de las principales líneas de investigación desde las que pudiera partir o hacia las que podría encaminarse un estudio más específico.

Técnicamente, para realizar el análisis de la evolución de los usos del suelo en relación al PEPMFC, lo primero que ha sido necesario acometer ha sido la concreción del ámbito y el periodo a considerar.

El ámbito, en principio, estaba claro: de un lado, toda la provincia de Granada, en atención a los efectos que pudieran derivarse de la aplicación de las Normas Generales del PEPMFC (12.635 km^2); de otro, los 53 espacios de Protección Especial catalogados por el Plan, en referencia a los efectos de las Normas Particulares del PEPMFC (4.625 km^2 o lo que es lo mismo, el 36,60% de la Provincia); y de otro, una selección de esos 53 espacios, en la que al menos estuviera presente un ejemplo de cada tipo de categoría de protección (en total 9 espacios protegidos), para ver si existen diferencias entre ellas. Se ha considerado apropiado dejar al margen los tres Espacios de Protección Cautelar –Alpujarra Alta, Zonas Esquiables de Sierra Nevada y Vega de Granada- por cuanto que "las áreas de la provincia no calificadas de especial protección en algunas de sus categorías, quedan sujetas a las Normas Generales de este Plan, así como al régimen urbanístico ordinario que les corresponde con arreglo a la legislación y el planeamiento vigente" (Norma 31.4. del PEPMFC) y, en consecuencia, éstas quedarían dentro del primer caso de análisis.

En cuanto al periodo a tratar, obviamente, interesa conocer el antes del Plan y el último momento del Plan, para a partir de ahí concretar las variaciones existentes entre dichos periodos. Para ello, los dos momentos más próximos de entre los disponibles serían el 1984 (poco antes de la aprobación del Plan) y el 2013 (la última fecha registrada), pero este último periodo tiene el inconveniente de que cambia de base de datos, siendo su fuente el Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España en vez del Mapa de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía, lo que desvirtuaría los resultados. Es por ello por lo que se ha creído más conveniente utilizar la información del año 2007, que aunque es de menos actualidad es mucho más fiable. Paralelamente, para hacer más preciso el análisis y concretar el sentido y las dinámicas que han marcado esos cambios, se ha establecido un estadio intermedio con el que diagnosticar la evolución (1999); existen unos cuantos cortes intermedios más, pero por simplificar el análisis se ha escogido sólo éste.

Toda esta información procede del Mapa de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía (1984, 1999 y 2007), que ha sido tratada mediante sistemas de información geográfica, de los que se ha extraído la cartografía y la estadística de análisis que cumplimenta este estudio. Para facilitar su manejo y su comprensión, las múltiples categorías que presenta el MUCVA han sido sintetizadas y homogeneizadas en 23 categorías, que a su vez pueden agruparse en 3 grandes macro-categorías: usos forestales, usos agrarios y otros usos. Esta agrupación se pergeño durante la elaboración del Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada y se emplea ahora, modificada y adaptada a las nuevas circunstancias y los nuevos ámbitos analizados.

7.1.1.1. LOS USOS DEL SUELO EN EL ÁMBITO DE LA PROVINCIA DE GRANADA:

En la provincia de Granada, poco antes de la aprobación del PEPMFC (1984), prevalecía ligeramente la masa agraria (50,02%) sobre la forestal (48,50%). En 2007 esta situación ya se había revertido, superando la masa forestal (49,85%) a la masa agraria (47,44%) en cerca de dos puntos y medio porcentuales. El punto de inflexión parece estar en torno a 1999. Entre 1984 y 1999 la masa agraria no para de caer (-2,55%) mientras que la masa forestal no para de crecer (+1,76%); la diferencia va a los otros usos, que también crecen. Pero entre 1999 y 2007 la masa agraria prácticamente se estanca y la masa forestal incluso decrece levemente, todo ello a favor de los otros usos, que luego se especificarán.

De todo ello se concluye que desde la aprobación del PEPMFC la masa forestal ha crecido y luego se ha estancado, la masa agraria ha decrecido e igualmente se ha estabilizado, y que la única macro-categoría que no ha parado de crecer es la de otros usos. No quiere decirse con ello que la masa forestal se haya preservado por el PEPMFC, pues, entre otras cosas, las protecciones de este uso son muy diversas (RENPA, Red Natura 2000, dominios públicos, legislación forestal, etc.); además, puede suceder que se hayan abandonado predios agrícolas, pasando entonces a forestales; entre otras muchas razones. Pero lo que sí que está claro es que las Normas Generales del PEPMFC, y en concreto sus Normas sobre Protección, han debido coadyuvar a la preservación de la masa forestal, evitando que se actúe sobre los cauces (Norma 14.1.b), destinando a usos forestales las riberas (Norma 14.1.e), reservando el perímetro de 500 metros en torno a los embalses (Norma 14.2.1), requiriendo licencia para la tala de árboles (Norma 15.2) y para la roturación de suelos más allá de ciertos parámetros (Norma 17.1), limitando la implantación de grandes actividades impactantes para el paisaje (Norma 18), reservando los Yacimientos de Interés Científico (Norma 19) y las Vías Pecuarias (Norma 20) cuando sus legislaciones eran bastante imprecisas, preservando espacios libres litorales de entre 50 y 100 metros respecto al dominio público marítimo-terrestre (Norma 21.1) y cuantas otras normas de Regulación de Actividades evitan o limitan la pérdida de suelo forestal. A mucha menor escala, el PEPMFC también ha debido contribuir a que los usos agrarios no sigan decreciendo en masa, particularmente frente a los otros usos, al dificultar la instalación de actividades industriales o residenciales fuera de Suelo Urbano o Urbanizable, como se ha visto en el capítulo anterior al tratar los proyectos de actuación en Suelo No Urbanizable.

Ahora bien, para fijar estos enunciados es necesario precisar más cuáles han sido esos usos cambiantes. Para ello se van a observar las variaciones sucedidas entre las 23 categorías seleccionadas.

Gráfico nº 42: Evolución de los usos del suelo por macro-categorías en la provincia de Granada (1984-2007). (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1956	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	49,07	48,50	50,26	49,85
MASA AGRARIA	44,60	50,02	47,47	47,44
OTROS USOS	6,33	1,48	2,27	2,70

Gráfico nº 43: Evolución de los usos del suelo por categorías en la provincia de Granada (1984-2007). (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS	95.989,75	109.797,79	13.808,05	109.536,57	-261,23	BOSQUE DE CONIFERAS	13.546,82
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	12.989,04	14.354,78	1.365,74	13.981,60	-373,19	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	992,56
BOSQUE DE QUERCINEAS	18.343,02	25.162,47	6.819,46	25.201,18	38,71	BOSQUE DE QUERCINEAS	6.858,17
CULTIVOS ALPUJARREÑOS	19.497,47	16.038,96	-3.458,51	16.150,28	111,32	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	-3.347,20
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	79.637,56	81.196,12	1.558,57	89.635,82	8.439,69	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	9.998,26
CULTIVOS TROPICALES	2.356,13	8.053,49	5.697,36	7.838,25	-215,24	CULTIVOS TROPICALES	5.482,12
DEHESAS	8.422,17	6.409,06	-2.013,11	5.335,21	-1.073,85	DEHESAS	-3.086,96
FRUTALES DE REGADÍO	3.159,79	3.613,80	454,01	3.809,91	196,11	FRUTALES DE REGADÍO	650,12
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	87.128,79	49.998,19	-37.130,60	51.516,94	1.518,75	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-35.611,85
INFRAESTRUCTURAS	1.307,41	2.953,40	1.645,99	3.775,11	821,71	INFRAESTRUCTURAS	2.467,70
INVERNADEROS	1.585,08	2.924,90	1.339,82	4.277,82	1.352,92	INVERNADEROS	2.692,74
LÁMINAS DE AGUA	1.714,57	4.598,95	2.884,38	4.003,42	-595,53	LÁMINAS DE AGUA	2.288,85
LÍNEA DE COSTA	179,78	165,92	-13,86	167,26	1,34	LÍNEA DE COSTA	-12,52
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	31.762,18	20.394,36	-11.367,82	20.804,36	410,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	-10.957,82
MATORRAL CON ÁRBOLES	90.675,06	113.300,18	22.625,12	111.222,67	-2.077,51	MATORRAL CON ÁRBOLES	20.547,61
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	75.496,97	57.224,13	-18.272,84	57.140,62	-83,51	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	-18.356,35
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	61.793,95	26.141,02	-35.652,93	26.326,00	184,98	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	-35.467,95
OLIVAR	106.780,40	169.047,61	62.267,21	187.207,21	18.159,61	OLIVAR	80.426,82
PASTIZAL-ROQUEDOS	287.548,68	294.857,82	7.309,14	292.037,53	-2.820,29	PASTIZAL-ROQUEDOS	4.488,85
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	261.702,51	236.371,30	-25.331,22	207.371,80	-28.999,50	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-54.330,72
TIERRAS REMOVIDAS	987,77	2.130,92	1.143,15	2.630,38	499,46	TIERRAS REMOVIDAS	1.642,61
URBANO	14.456,75	18.781,07	4.324,31	23.546,31	4.765,25	URBANO	9.089,56
USO NO DEFINIDO	1,41	0,00	-1,41	0,00	0,00	USO NO DEFINIDO	-1,41

Como puede colegirse de la tabla anterior, entre 1984 y 2007 los usos que más han crecido han sido el olivar (+80.427 hectáreas), el matorral con árboles (+20.548 ha), el bosque de coníferas (+13.547 ha), los cultivos leñosos de secano (+9.998 ha) y el urbano (+9.089 ha). Mientras que los usos que más decrecen son las tierras calmas (-54.331 ha), los regadíos (-35.612) y los mixtos de secano (-35.468 ha). Si bien cabría destacar el exponencial crecimiento de los cultivos tropicales (+333%), las infraestructuras (+289%), las tierras removidas o explotaciones extractivas (+266%) y los invernaderos (+270).

En relación al **olivar**, el PEPMFC poco ha podido hacer para frenar su expansión al albur de la Política Agraria Común. Sólo al obstruirse la roturación de terrenos (Norma 17.1) y limitarse la ocupación de la masa forestal (por las causas antes expuestas), pudo el Plan haber evitado algo el espectacular crecimiento de este cultivo. Frecuentes son los desmontes que pueden observarse en las laderas de las montañas medias granadinas (por ejemplo en Los Montes), muchas veces ganados al monte bajo, otras en sustitución de los almendrales; su plantación ha llegado incluso hasta las zonas bajas, mejor regadas y más productivas (por ejemplo en la Vega de Granada), ejemplo inequívoco de que su rentabilidad supera con creces la de cualquier otro cultivo, incluidos los regados.

En cuanto al **matorral con árboles**, por su distribución, mayoritariamente en las faldas de la alta montaña granadina y en algunas cumbres de la media montaña, muchas de ellas protegidas por el PEPMFC, sí que puede haber tenido éste cierta repercusión. Resulta que el matorral con árboles suele ser evolución de la masa forestal en buena parte de la Provincia, ya sea por evolución natural, caso de un espacio protegido, una zona con condiciones biogeográficas limitantes para el bosque, etc. (por ejemplo la Sierra de María), ya sea por evolución antrópica, caso de las zonas incendiadas, carboneadas, adehesadas en abandono, etc. (por ejemplo la Sierra de Lujar). En estos casos el PEPMFC ha podido interceder mediante sus Normas Particulares, que más en adelante se tratarán.

El **bosque de coníferas** está íntimamente vinculado a las evoluciones anteriormente descritas para el caso del matorral con árboles, de hecho, en muchas circunstancias, es un paso a delante en la evolución de éstos (por ejemplo la Sierra de Baza). Así que, igualmente, el PEPMFC ha incidido sobre los mismos a través de sus Normas Particulares para sus espacios especialmente protegidos, si bien cabría hacer mención expresa de la Norma General 15.2, la del requerimiento de licencia para la tala de árboles; requerimiento que lo era exclusivamente para las masas arbóreas localizadas en Sistemas Generales o Locales, en zonas de uso o de dominio público, en franjas de protección de infraestructuras y en espacios expresamente catalogados por el Plan, pero que por errónea o imprecisa interpretación popular se hizo extensible a todos los bosques de coníferas y de quercíneas, lo que ha favorecido su protección 'indirecta'.

El crecimiento de los **cultivos leñosos de secano** ha tenido lugar en las sierras más insoladas (por ejemplo en la rexistásica Contraviesa[396]), los piedemonte más recónditos (por ejemplo las estribaciones de las sierras del Nordeste) y en los llanos menos productivos de la Provincia (por ejemplo El Marquesado del Zenete). Suele estar vinculado a la puesta en roturación de nuevos terrenos ganados al monte, así como a la sustitución de las tierras calmas por el almendral, de menor requerimiento laboral. En este uso el PEPMFC poco ha podido influir, si no es al igual que lo ha hecho con el olivar, es decir, limitando la nueva roturación de terrenos y la ocupación de la masa forestal.

Imágen nº 36: Olivares invadiendo el monte bajo junto al CS-18 Sierra de Las Chanzas. (Fuente: Elaboración propia, 2012).

Imágen nº 37: Matorral con árboles en el CS-3 Sierra de Lújar, Jolucar y El Conjuro. (Fuente: Elaboración propia, 2014).

Imágen nº 38: Repoblaciones en el CS-10 Sierra de Baza. (Fuente: Elaboración propia, 2012).

La expansión **urbana** se ha focalizado, macro-escalarmente en la Aglomeración Urbana de Granada y en la Costa Tropical de Granada, aunque a pequeña escala prácticamente todos los núcleos han crecido superficialmente, aunque a menor ritmo[397]. Quizás sea este el ámbito en el que menos haya influenciado el PEPMFC, por cuanto que en su mayoría se trata de terrenos urbanos y urbanizables, no obstante, sí que parece haber sido decisivo en la dirección que ha tomado el ensanche de determinadas poblaciones. Así, como buena parte de los núcleos de población granadinos se disponen en el piedemonte de las principales montañas, la disposición de Espacios Agrarios Singulares (vegas) a sus pies y de Complejos Serranos de Interés Ambiental (sierras) por encima, ha condicionado el crecimiento de estas poblaciones, que se han expandido siguiendo el piedemonte adelante (por ejemplo, en el Alveolo Sur de la Vega de Granada).

Las pérdidas de **tierras calmas, regadíos y cultivos mixtos de secano** difícilmente pueden justificarse en el PEPMFC por cuanto que se trata de terrenos agrícolas y éste se centró más en los espacios forestales. Quizás, sólo en el caso de la pérdida de regadíos tenga alguna repercusión, y es que aunque buena parte de estos terrenos resultan protegidos por los Espacios Agrarios Singulares dedicados a las más prominentes vegas de la Provincia, la protección que ejerce sobre las mismas se limita al ámbito que las delimita, no haciendo mención expresa a los elementos que le resultan fundamentales y no se provisionan desde el mismo ámbito, caso del agua, que proveniente de las sierras y llega hasta las vegas, muchas veces atravesando las poblaciones junto a las que se localizan (por ejemplo, en la Vega de Granada). Con todo, como se constará más adelante, en las vegas protegidas por el PEPMFC la pérdida de superficie regable es menor que en las vegas no protegidas.

El exponencial crecimiento de los **cultivos tropicales**, tiene como característica que "la apuesta agrícola por una elevada productividad y competitividad en los mercados exteriores basada en los cultivos subtropicales…, les llevó a expandirse, primero, desde los fondos de valle hacia las vegas costeras, y después a subir la cota cultivable con el apoyo de las canalizaciones derivadas de los azudes de Lobres y Vélez, que permiten regar hasta los 50 y 100 metros altitudinales, respectivamente"[398]. Este uso supone un buen ejemplo de como las delimitaciones del PEPMFC han ido quedando desfasadas con el tiempo, pues en 1984 las vegas donde se cultivaban los subtropicales quedaban perfectamente comprendidas en sus Paisajes Agrícolas Singulares (AG-1 Vega de Los Guájares, AG-5 Vega del Río Jate, AG-10 Vega del Río Verde y AG-13 Vega de Motril Salobreña) y hoy, sin embargo, ese ámbito está totalmente superado por las razones antes expuestas. Toda esta expansión se ha hecho con agravio comparativo de los espacios PEPMFC, pues mientras que las obras de desmonte y aterrazamiento en ellos requerían de Estudio de Impacto Ambiental (Norma Particular 41.3.a), para las colindantes laderas no era imprescindible, pues la Norma General 17.1. (las solicitudes de licencia urbanística para la realización de cualquier actividad que apareje movimientos de tierra en pendientes mayores del 15%, superficies mayores de 2.500 m^2 o volúmenes superiores a 5.000 m^2 se acompañarán de estudio que garantice la ausencia de impacto negativo sobre las estabilidad o erosionabilidad de los suelos), en realidad, escasamente se aplicó, prueba una vez más del diferente estatus de aplicación dado a las Normas Particulares y las Normas Generales del PEPMFC. Quizás esta circunstancia pueda explicar la expansión de este cultivo, además de las mencionadas oportunidades económicas.

Imágen nº 39: Almendrales en el CS-4 Sierra de la Contraviesa. (Fuente: Elaboración propia, 2014).

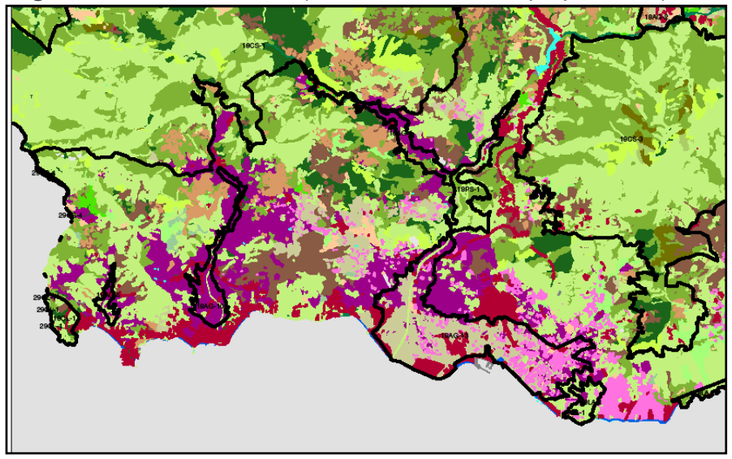
Imágen nº 40: Desarrollos urbanísticos en el Espacio de Protección Cautelar Vega de Granada. (Fuente: Propia, 2013).

Imágen nº 41: Regadíos en retroceso en el Espacio de Protección Cautelar Vega de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2013).

Los **invernaderos** son el otro cultivo en expansión de la Provincia. Éste "siguió en principio su expansión litoral de levante a poniente, proviniendo de Almería (aunque hay constancia de que los primeros enarenados bajo plástico se experimentaron en el limítrofe municipio granadino de Albuñol); y más tarde, desde la desembocadura de las ramblas hasta la colmatación de sus vegas y la escalada por las laderas más inmediatas"[399]. Su identificación con el PEPMFC no es muy alta y ello se debe a que cuando éste se redacta son prácticamente insignificantes los terrenos ocupados por este modelo de cultivo (apenas 1.585 hectáreas). Aún no se consideraba un problema[400] y, por tanto, apenas es citado entre la normativa del Plan, tal y como sí que sucede con posterioridad en otros planes dedicados al ámbito de la Costa; de hecho, en las fichas dedicada los Complejos Litorales se plantea como un problema, aunque con la siguiente observación: "Riesgo de presión agrícola por la proliferación de invernaderos, aunque esta posibilidad estaría limitada por la falta de agua", nada más lejos de la realidad. Así, sólo en el caso de los espacios de Protección Especial Integral y los Complejos Litorales de Interés Ambiental se hace mención expresa y directa a los mismos, prohibiéndose taxativamente su instalación o construcción (Norma 32.3.b y 40.2.a respectivamente). Aunque indirectamente también debió verse afectado por la norma de limitaciones al aterrazamiento de laderas (Norma 17.1), en la medida que una vez ocupados los fondos de valles el cultivo comenzó a ascender por sus laderas y requirió de masivos desmantelamientos y aterrazamientos. En cualquier caso, ni una ni otra norma lograrían frenar la expansión de este rentable modo de cultivo, que pese a estar prohibido en el LA-1 Cabo Sacratiff, no ha parado de incrementar su superficie.

El crecimiento de las **infraestructuras** supone un hito en la historia de la Provincia, una provincia tradicionalmente escasa en infraestructuras debido a su orografía y aislacionismo. Buena parte de su superficie es ocupada por los grandes viales que cruzan la Provincia, autovías en su mayoría. La mayor parte de las mismas llegaron tras la aprobación del PEPMFC, por lo que tuvieron que tenerlo en cuenta. Éste no era especialmente restrictivo con las infraestructuras fuera de los espacios catalogados, pues aunque dedicaba toda una de sus Normas Generales a las mismas (Norma 23), lo más que exigía era que se realizase un Estudio de Impacto Ambiental y que se restaurase la cubierta y el drenaje tras las obras. Sí que limitaba bastante el discurrir o la implantación de infraestructuras en los espacios sujetos a protección especial, particularmente en los de Protección Especial Integral, prohibiendo todo tipo de obras de carácter infraestructural, así como sus instalaciones anejas, temporales o no (Norma 32.3.j). También era y es estricto en los espacios de Protección Especial Compatible, en los que pueden distinguirse dos grados de intensidad: más fuerte para los Parajes Sobresalientes y las Zonas Húmedas Transformadas, y menos fuerte para el resto. Para los primeros se prohíbe las actuaciones de carácter infraestructural, con algunas excepciones (Norma 37.2.j y 43.2.k); mientras que para el resto serán compatibles sólo cuando sea ineludible (Norma 38.3.i, 39.3.g., 40.3.e, 41.3.f y 42.3.f). En general, estas normas han sido bastante bien respetadas, haciendo que los principales viales y las infraestructuras de mayor extensión superficial (plantas solares, campos de aerogeneradores, aeropuertos y aeródromos, antenas de telecomunicaciones, etc.) esquiven estos espacios o, en su defecto, justifiquen adecuadamente su necesariedad y la ausencia de impactos. Pero también existen indefiniciones. Un ejemplo podría ser el del PS-10 Bad-lands de la Estación de Guadix,

Imágen nº 42: Invernaderos subiendo ladera arriba en el AG-13 Vega de Motril-Salobreña. (Fuente: Elaboración propia, 2016).



Imágen nº 43: Distribución de los cultivos subtropicales y los cultivos bajo plástico (Fuente: Propia a partir del MUCVA, 2017).

Imágen nº 44: Viales fragmentando el Espacio de Protección Cautelar Vega de Granada. (Fuente: Elaboración propia, 2016).

que aunque prohíbe toda infraestructura, desde el momento que hace la excepción de los viales de carácter general previo EIA, se abrieron las puertas a su desaparición, por cuanto que al instalarse en él uno de los principales nodos viales de Andalucía, el de la A-92 con la A-92N, el espacio quedó tan desvalorizado y fragmentado que ya no tiene sentido su inclusión en el Catálogo del PEPMFC.

Las **tierras removidas o explotaciones extractivas** es el último uso de los considerados expansivos desde la aprobación del PEPMF. Este uso representa una amalgama de usos y actividades que difícilmente se podría analizar sin entrar en cada uno de ellos si no fuese porque uno de estos usos sobresale sobre todos los demás, el minero-extractivo, tanto en su faceta de minas y movimientos de tierra aparejados, como en su faceta de canteras a cielo abierto. La distribución de este actividad por la Provincia cobra especial protagonismo en las estribaciones de sus múltiples sierras y serrezuelas, más es singularmente significativa alrededor del macizo de Sierra Nevada, predominantemente minero al nordeste y canteril al suroeste. La repercusión del PEPMFC sobre estos espacios parece lógica, pues si se trata de espacios serranos, la mayor parte estarán catalogados y, en consecuencia, le serán de aplicación sus Normas Particulares; sin embargo, existen importantes actividades extractivas fuera de estos espacios catalogados (mina de hierro de Alquife, cantera de celestina de Monte Vives, yesos de Escúzar, mármoles de Sierra Elvira, etc.) que requieren del análisis del cumplimiento de sus Normas Generales. Así, los movimientos de tierras quedan regulados en las siguientes Normas Generales: Norma 17 en cuanto a la minimización de riesgos, Norma 18 en cuanto a la minimización del impacto paisajístico y Norma 24, monográfica para las actividades extractivas, pero en la que sólo se especifica que la Comisión Provincial de Urbanismo deberá autorizarlas, Medio Ambiente informarlas, las medidas de seguridad a adoptar y los requerimientos para la solicitud de licencia. Sí que se es más exhaustivo en las Normas Particulares, sobre todo en los espacios de Protección Especial Integral, donde la Norma 32.3.e establece que las extracciones de arenas y áridos, así como las explotaciones mineras a cielo abierto y todo tipo de instalaciones e infraestructuras relacionadas resultarán prohibidas. En los demás espacios de Protección Especial Compatible se aplican distintos raseros, que van desde la total prohibición en los Parajes Sobresalientes, los Espacios Forestales de Interés Recreativo, los Paisajes Agrarios Singulares y las Zonas Húmedas Transformadas (Norma 37.2.d, 39.2.c, 41.2.a y 43.2.e), hasta su compatibilidad en los demás espacios catalogados. Al respecto, cabe destacar que los Complejos Serranos de Interés Ambiental consideren las actuaciones colacionadas con la explotación de recursos mineros usos compatibles, con la única condición de que sean declarados de Utilidad Pública y presenten Estudio de Impacto Ambiental; hay que aclarar que es precisamente en estos espacios donde se concentran el mayor número de canteras, por lo que no puede considerarse que se trate de un incumplimiento del Plan, sino que éste fue conscientemente permisivo con estos usos, habida cuenta de las alegaciones y demás presiones que había recibido. Por todo ello, puede decirse que en cuanto a la explotación extractiva el PEPMFC se cumplió bastante fidedignamente, si bien ya venía prevenido de antemano.

Imágen nº 45: Canteras en las laderas del CS-5 Sierra Nevada. (Fuente: Elaboración propia, 2012).

En todo lo visto sobre la evolución de los usos del suelo de la provincia de Granada se puede decir que el PEPMFC ha tenido alguna repercusión en el mismo. Sin embargo, como para prácticamente dos tercios de la Provincia lo que resulta de aplicación son sus Normas Generales, las cuales han sido seguidas más vagamente, se concluye que su impacto fue reducido. Así, para poder discernir si existieron diferencias entre ésta parte y la catalogada es necesario proceder al análisis de los usos del suelo de la parte catalogada en su conjunto y compararla con la no catalogada.

396. CAMACHO OLMEDO, M.T., “Delimitación y caracterización de los paisajes erosivos de una montaña mediterránea: Sierra de la Contraviesa, provincias de Granada y Almería”. En Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, Nº 20-21, 1991-1992, págs. 37-52.
397. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Centro de Estudios, 2015, pág. 47-48.
398. (CMAOT, 2015: 51).
399. Op. cit.
400. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).

7.1.1.2. LOS USOS DEL SUELO EN EL ÁMBITO CATALOGADO POR EL PEPMFC DE LA PROVINCIA DE GRANADA:

En los espacios de Protección Especial por el PEPMFC de la provincia de Granada, poco antes de su aprobación (1984) prevalecía notoriamente la masa forestal (79,51%), que crecerá hasta finales del siglo XX, momento en el que se estanca hasta la actualidad. Esta evolución irá en detrimento de la masa agrícola, que no ha parado de decrecer desde entonces, llegando a perder un -1,43% (32.595 hectáreas), en parte por el crecimiento de la masa forestal (+0,80%), en parte por el aumento de los otros usos (0,63%), que prácticamente se reparten sus pérdidas.

De todo ello se concluye: primero, que a nivel de macro-categorías existen grandes diferencias entre los espacios protegidos por el PEPMFC y la Provincia, fundamentalmente por el desorbitado porcentaje que adquiere la masa forestal, y ello pese a que el PEPMFC incluyese entre sus tipos de espacios catalogados los Paisajes Agrarios Singulares, espacios eminentemente agrícolas con los que se esperaría que se compensase la primacía de lo forestal sobre lo agrario; segundo, que la evolución de los espacios protegidos ha seguido una trayectoria parecida a la provincial (ascenso y descenso de lo forestal, caída de lo agrícola y ascenso continuado de los otros usos), aunque sólo en la tendencia, pues la intensidad de las variaciones son más acusadas en la Provincia, lo que presupone una cierta mayor resistencia al cambio de los espacios protegidos; y tercero, que los otros usos nunca pararon de incrementarse, pero menos exponencialmente que en la Provincia, circunstancia que sólo puede explicarse por el hecho de que los espacios protegidos, al plantearse básicamente sobre Suelo No Urbanizable, no han recogido el gran crecimiento urbano vivido durante estos años, y ello pese a que sobre los mismos se localizan la mayor parte de las láminas de agua interiores, buena parte de las tierras removidas y algunas de las principales infraestructuras. Es por todo ello por lo que se hace necesario bajar al nivel de las categorías para poder explicar mejor las causas de estas diferencias.

Gráfico nº 44: Evolución de los usos del suelo por macro-categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007). (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	PROVINCIA 1984	PEPMFC 1984	PROVINCIA 1999	PEPMFC 1999	PROVINCIA 2007	PEPMFC 2007
MASA FORESTAL	48,50	79,51	50,26	80,36	49,85	80,31
MASA AGRARIA	50,02	19,96	47,47	18,68	47,44	18,53
OTROS USOS	1,48	0,53	2,27	0,96	2,70	1,16

Gráfico nºXX: Distribución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC y en la provincia de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

USOS DEL SUELO	PEPMF						PROVINCIA					
	SUP. (Has)	%	SUP. (Has)	%	SUP. (Has)	%	SUP. (Has)	%	SUP. (Has)	%	SUP. (Has)	%
	1984		1999		2007		1984		1999		2007	
BOSQUE DE CONIFERAS	76.114	**16,46**	82.864	**17,92**	82.909	**17,93**	95.990	**7,60**	109.798	**8,69**	109.537	**8,67**
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	3.628	**0,78**	5.152	**1,11**	4.948	**1,07**	12.989	**1,03**	14.355	**1,14**	13.982	**1,11**
BOSQUE DE QUERCINEAS	19.651	**4,25**	22.927	**4,96**	23.300	**5,04**	18.343	**1,45**	25.162	**1,99**	25.201	**1,99**
CULTIVOS ALPUJARREÑOS	4.695	**1,02**	4.410	**0,95**	4.426	**0,96**	19.497	**1,54**	16.039	**1,27**	16.150	**1,28**
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	11.305	**2,44**	13.998	**3,03**	15.218	**3,29**	79.638	**6,30**	81.196	**6,43**	89.636	**7,09**
CULTIVOS TROPICALES	417	**0,09**	1.955	**0,42**	1.899	**0,41**	2.356	**0,19**	8.053	**0,64**	7.838	**0,62**
DEHESAS	1.392	**0,30**	1.312	**0,28**	1.306	**0,28**	8.422	**0,67**	6.409	**0,51**	5.335	**0,42**
FRUTALES DE REGADÍO	442	**0,10**	373	**0,08**	482	**0,10**	3.160	**0,25**	3.614	**0,29**	3.810	**0,30**
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	24.481	**5,29**	19.387	**4,19**	18.285	**3,95**	87.129	**6,90**	49.998	**3,96**	51.517	**4,08**
INFRAESTRUCTURAS	204	**0,04**	565	**0,12**	636	**0,14**	1.307	**0,10**	2.953	**0,23**	3.775	**0,30**
INVERNADEROS	72	**0,02**	377	**0,08**	585	**0,13**	1.585	**0,13**	2.925	**0,23**	4.278	**0,34**
LÁMINAS DE AGUA	231	**0,05**	907	**0,20**	986	**0,21**	1.715	**0,14**	4.599	**0,36**	4.003	**0,32**
LINEA DE COSTA	38	**0,01**	35	**0,01**	35	**0,01**	180	**0,01**	166	**0,01**	167	**0,01**
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	13.154	**2,84**	12.567	**2,72**	13.215	**2,86**	31.762	**2,51**	20.394	**1,61**	20.804	**1,65**
MATORRAL CON ÁRBOLES	48.687	**10,53**	54.182	**11,72**	51.204	**11,07**	90.675	**7,18**	113.300	**8,97**	111.223	**8,80**
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	48.165	**10,41**	42.968	**9,29**	43.802	**9,47**	75.497	**5,98**	57.224	**4,53**	57.141	**4,52**
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	12.878	**2,78**	6.253	**1,35**	5.607	**1,21**	61.794	**4,89**	26.141	**2,07**	26.326	**2,08**
OLIVAR	9.035	**1,95**	16.140	**3,49**	18.682	**4,04**	106.780	**8,45**	169.048	**13,38**	187.207	**14,82**
PASTIZAL-ROQUEDOS	158.302	**34,23**	150.967	**32,64**	152.015	**32,87**	287.549	**22,76**	294.858	**23,34**	292.038	**23,11**
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	27.570	**5,96**	22.172	**4,79**	19.218	**4,16**	261.703	**20,71**	236.371	**18,71**	207.372	**16,41**
TIERRAS REMOVIDAS	412	**0,09**	739	**0,16**	945	**0,20**	988	**0,08**	2.131	**0,17**	2.630	**0,21**
URBANO	1.584	**0,34**	2.211	**0,48**	2.754	**0,60**	14.457	**1,14**	18.781	**1,49**	23.546	**1,86**
USO NO DEFINIDO	1	**0,00**	0	**0,00**	0	**0,00**	1	**0,00**	0	**0,00**	0	**0,00**
	462.459	**100,00**	462.459	**100,00**	462.459	**100,00**	1.263.516	**100,00**	1.263.516	**100,00**	1.263.516	**100,00**

Como puede verse en la tabla anterior, el elevado porcentaje que suponen los pastizales-roquedos en los espacios protegidos por el PEPMFC (32,64%) no tienen parangón en la Provincia (23,11%), ello es así porque la práctica totalidad de las sierras, donde se localizan gran parte de este uso, están catalogadas por el Plan. Igual cabría decir del bosque de coníferas (17,92% frente al 8,67%) y del matorral con árboles (11,07% frente 8,80%), precisamente las formaciones forestales de mayor valor ambiental, pues entre las de menor interés, los matorrales, estas diferencias son menores. Por tanto, se trata no sólo de una diferencia cuantitativa, sino también cualitativa, ya que las mejores formaciones forestales están en los espacios catalogados y el resto se reparten indistintamente por la Provincia. Esto demostraría que, efectivamente, el Plan no sólo seleccionó adecuadamente los mejores espacios naturales en su momento, sino que aún hoy éstos siguen siendo los de más altas cualidades físico-naturales.

Por otro lado, el alto porcentaje que suponen las tierras calmas (16,41%) y el olivar (14,82%) en la Provincia, no tienen correspondencia porcentual en los espacios catalogados por el PEPMFC (4,16% y 4,04% respectivamente). Ello supone que algunos de los cultivos que durante estos años han resultado más pujantes, en particular el olivar, han encontrado serias resistencias a poder entrar en los espacios catalogados, en parte porque sus condiciones naturales no lo permiten (orografía, edafología, inaccesibilidad, etc.), pero también porque las limitaciones a la roturación de nuevas tierras (Normas 32.3.d, 34.2.b, 35.2.a, 37.2.b, 42.2.b y 42.2.b), las dificultades para el despliegue de nuevas infraestructuras y construcciones agrarias (Normas 32.3.b, 37.2.c, 39.2.b, 42.2.d y 42.2.c) y las restricciones a la sustitución de la masa forestal (Normas 32.3.a, 33.2.a, 34.2.a, 37.2.a, 38.2.f, 39.2.a, 42.2.a y 43.2.a) han limitado la penetración en masa de estos cultivos. En este caso se podría hablar de un cierto éxito del PEPMFC, que ha evitado la reproducción de los efectos perniciosos que la implantación masiva de estos cultivos produce sobre el medio ambiente y el paisaje.

También llama la atención que los cultivos de regadío tengan porcentajes muy similares: 3,95% en los espacios catalogados y 4,08 en la Provincia. Ello se explica porque el PEPMFC escogió una buena representación de las principales vegas provinciales para catalogarlas como Paisajes Agrarios Singulares. Por consiguiente, la evolución de este uso en la Provincia y en estos espacios protegidos puede ser un buen pulsómetro para observar diferencias entre la evolución de las vegas protegidas y las demás.

En el resto de usos (Otros Usos) la gran diferencia radica en lo urbano, pues los demás usos prácticamente comparten porcentajes. Así parece lógico pensar que sucediese, pues, como ya se dijo, los espacios catalogados por el PEPMFC, aunque en ningún caso presuponían clasificación urbanística del suelo alguna (Norma 31.4), se plantearon mayoritariamente sobre Suelo No Urbanizable. Con el tiempo, parte de estos espacios catalogados fueron desarrollados urbanísticamente, por crecimiento natural de los núcleos que contenían y/o por expansión de los núcleos que los bordeaban, los cuales siempre encontraron una oportunidad en esta reserva de suelo para la instalación de algunas dotaciones que les resultaban vitales. De ahí que en 2007 ya hubiera 945 hectáreas dedicadas a uso urbano dentro los espacios protegidos por el PEPMFC; cifra que en ningún caso es equiparable a las más de 23.546 hectáreas que se reparten por toda la provincia de Granada.

De todo ello podría inferirse que cada ámbito se ha especializado en aquellos usos que más los cualifican: el forestal en cuanto a las formaciones naturales de mayor interés, el agrario en los cultivos más seguros y los otros usos en el rentable urbanismo. Pero, véase, uso por uso, como han ido evolucionando cada uno a lo largo del periodo analizado, para así concretar cuáles han sido las dinámicas que han marcado su devenir.

Imágen nº 46: Pastizales-roquedos dominando el paisaje granadino en el CS-9. (Fuente: Elaboración propia, 2015).

Como puede colegirse de la tabla adjunta, entre 1984 y 2007 los usos que más han crecido han sido el olivar (+9.648 hectáreas), el bosque de coníferas (+6.795 ha), los cultivos leñosos de secano (+3.649 ha), el bosque de quercíneas (+3.649 ha) y el matorral con árboles (+2.517 ha); casi los mismos componentes y el mismo orden que el resto de la Provincia (olivar, matorral con árboles, bosque coníferas, cultivos leñosos de secano y urbano), con la diferencia de que las formaciones boscosas ganan protagonismo y se sustituye el uso urbano por el bosque de quercíneas. Mientras que los usos que más decrecen son las tierras calmas (-8.353 ha), los mixtos de secano (-7.271 ha) y el pastizal-roquedos (-6.287 ha); parecido a los provinciales (calmas, regadíos y mixtos de secano), aunque con la salida de los regadíos y la incorporación del pastizal-roquedo. Si bien cabría destacar el exponencial crecimiento de los invernaderos (+807%), los cultivos tropicales (+456%), las láminas de aguas (+426%) y las infraestructuras (+312%); que prácticamente se mantienen respecto a la Provincia (tropicales, infraestructuras, tierras removidas e invernaderos), aunque cambiando el orden, sustituyendo las tierras removidas por las láminas de aguas e incrementando ostensiblemente los porcentajes.

Gráfico nº 45: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de la provincia de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1956-2013
BOSQUE DE CONIFERAS	76.114	82.864	6.750	82.909	45	BOSQUE DE CONIFERAS	6.795
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	3.628	5.152	1.523	4.948	-204	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	1.320
BOSQUE DE QUERCINEAS	19.651	22.927	3.276	23.300	373	BOSQUE DE QUERCINEAS	3.649
CULTIVOS ALPUJARREÑOS	4.695	4.410	-285	4.426	17	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	-268
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	11.305	13.998	2.693	15.218	1.220	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	3.913
CULTIVOS TROPICALES	417	1.955	1.538	1.899	-55	CULTIVOS TROPICALES	1.483
DEHESAS	1.392	1.312	-81	1.306	-5	DEHESAS	-86
FRUTALES DE REGADÍO	442	373	-69	482	109	FRUTALES DE REGADÍO	40
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	24.481	19.387	-5.095	18.285	-1.101	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-6.196
INFRAESTRUCTURAS	204	565	361	636	72	INFRAESTRUCTURAS	432
INVERNADEROS	72	377	305	585	208	INVERNADEROS	512
LÁMINAS DE AGUA	231	907	676	986	79	LÁMINAS DE AGUA	754
LINEA DE COSTA	38	35	-3	35	0	LINEA DE COSTA	-3
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	13.154	12.567	-587	13.215	648	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	61
MATORRAL CON ÁRBOLES	48.687	54.182	5.495	51.204	-2.978	MATORRAL CON ÁRBOLES	2.517
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	48.165	42.968	-5.197	43.802	834	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	-4.363
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	12.878	6.253	-6.626	5.607	-645	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	-7.271
OLIVAR	9.035	16.140	7.106	18.682	2.542	OLIVAR	9.648
PASTIZAL-ROQUEDOS	158.302	150.967	-7.335	152.015	1.048	PASTIZAL-ROQUEDOS	-6.287
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	27.570	22.172	-5.398	19.218	-2.955	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-8.353
TIERRAS REMOVIDAS	412	739	327	945	206	TIERRAS REMOVIDAS	533
URBANO	1.584	2.211	627	2.754	543	URBANO	1.170
USO NO DEFINIDO	1	0	-1	0	0	USO NO DEFINIDO	-1

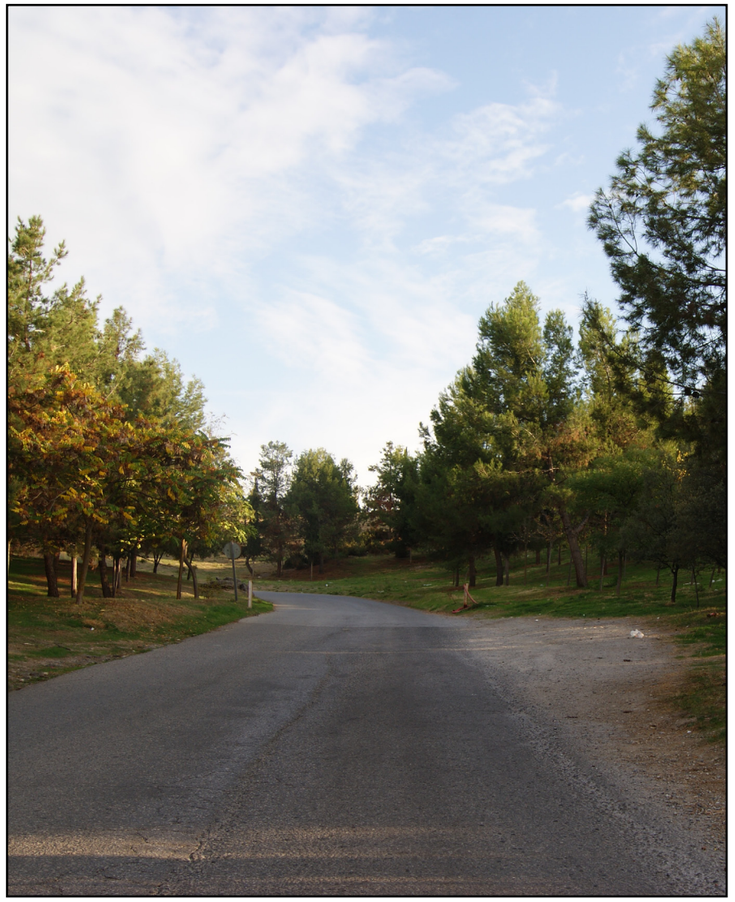
El crecimiento del **olivar** se ha dado preferentemente entre los Complejos Serranos del poniente provincial y buena parte de los Paisajes Agrarios Singulares. Éste ha crecido proporcionalmente más en los espacios catalogados por el PEPMFC que en la Provincia (207% frente al 175%), pese a las anteriormente expuestas limitaciones ofrecidas por el Plan. Entonces, ¿Cómo se explica esta circunstancia? Sólo puede justificarse mediante el hecho de que, de partida, el porcentaje de superficie dedicada al olivar en los espacios catalogados era muy inferior al de la Provincia (1,95% frente a 8,45%) y, en un intento de actualizar la producción agraria, se han ido sustituyendo otros cultivos por el del olivar, fundamentalmente tierras calmas, herbáceos-leñosos de secano y cultivos de regadío. Por consiguiente, el incremento se ha producido sobre la anterior masa agrícola, siendo prácticamente insignificante la masa forestal sustituida. Esta podría ser la gran diferencia entre la expansión del olivar en los espacios catalogados y no catalogados, que en estos últimos podría haberse conseguido nuevas tierras para el olivar a costa de terrenos forestales, mientras que en los espacios catalogados esto es prácticamente inexistente, habiendo podido ser el PEPMFC partícipe de la preservación de estas formaciones en virtud del cumplimiento de las normas antes expuestas.

Imágen nº 47: Extensiones olivareras en las estribaciones del CS-15. (Fuente: Elaboración propia 2017).

La evolución del **bosque de coníferas** en la provincia de Granada parece estar muy vinculada a forestaciones realizadas en zonas de uso o de dominio público (por ejemplo Monte Hacho en Loja) y en franjas de protección de infraestructuras (por ejemplo en el Cerro del Castillo de Castell de Ferro), destacándose las forestaciones de las cuencas de los principales embalses, de las cabeceras de los cauces con mayor riesgo de erosión y de las trincheras y taludes de algunas carreteras, muchas de ellas coincidentes con espacios catalogados por el PEPMFC, fundamentalmente Complejos Serranos y Espacios Forestales de Interés Recreativo. Con bastante frecuencia vienen a instalarse en matorrales ralos, matorrales con árboles y pastizales-roquedos, siendo muy extraño que ocupen terrenos agrícolas, lo que sucede casi exclusivamente cuando sobre éstos se ha producido una expropiación para desplegar alguna infraestructura (por ejemplo en los nuevos tramos de la carretera N-432) o en contadas parcelas experimentales (por ejemplo en los llanos de Hernán-Valle, en Guadix). El PEPMFC ha favorecido éstas formaciones desde el mismo momento en que prohíbe en la mayoría de sus espacios catalogados la tala de árboles que impliquen transformación de uso del suelo (Normas 32.3.a, 33.2.a, 34.2.a, 37.2.a, 38.2.f, 39.2.a, 42.2.a y 43.2.a), lo que no imposibilita su sustitución por otras masas forestales, particularmente la de quercíneas, generalmente consideradas más en sintonía con la etapa climácica de buena parte de estas tierras, o la realización de labores de conservación como la poda, tala y entresaca. Igualmente, la declaración RENPA y/o Red Natura 2000 también ha coadyuvado a la preservación de los bosques de coníferas, de manera que es prácticamente imposible que algún pinar provincial de envergadura escape de alguna de estas protecciones, incluida la del PEPMFC.

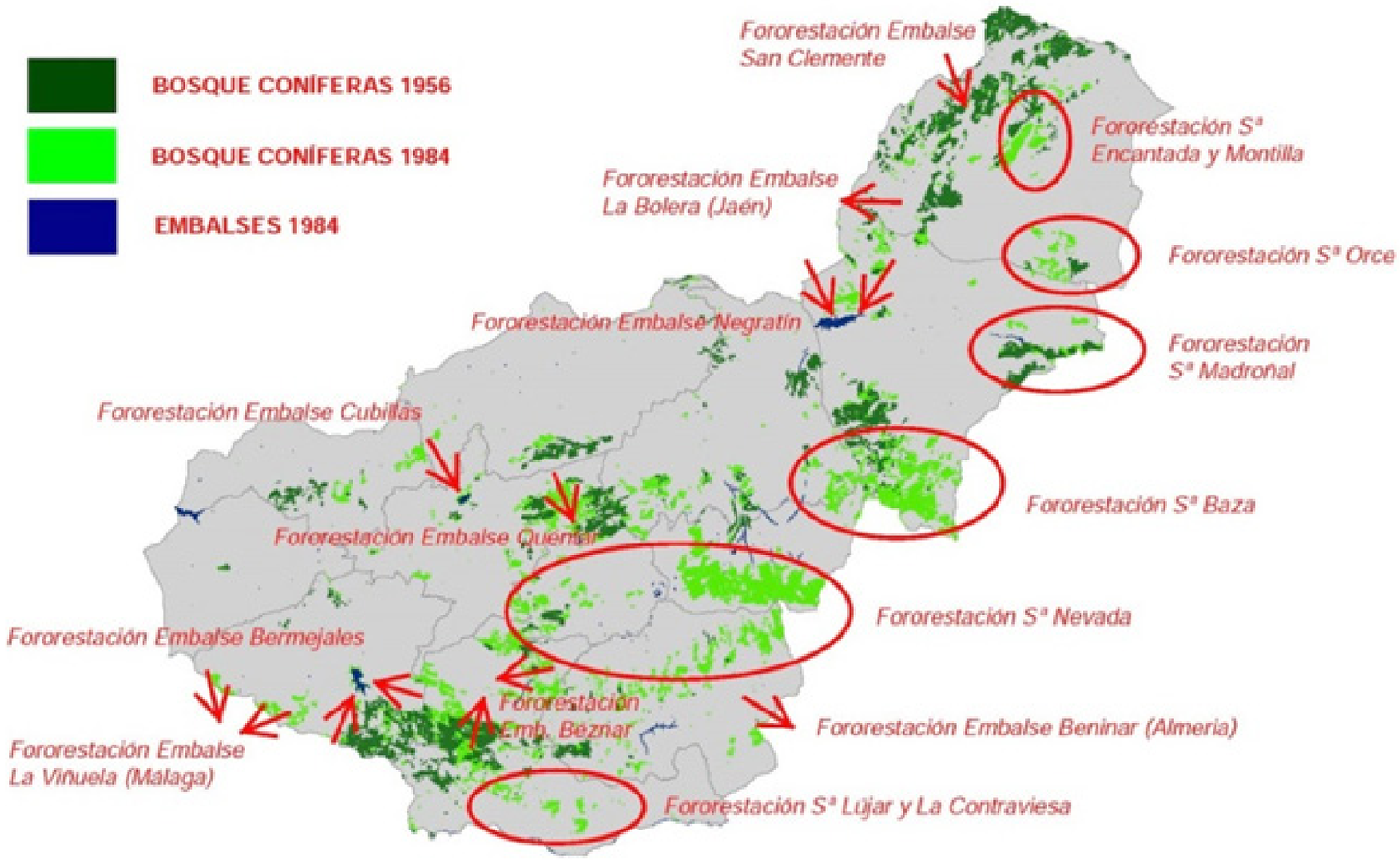
El crecimiento de los **cultivos leñosos de secano** en espacios catalogados por el PEPMFC ha tenido lugar en los piedemonte de los principales Complejos Serranos norteños (por ejemplo en la ladera de las sierras del Marquesado del Zenete y del Altiplano), mientras que se ha reducido en los sureños (por ejemplo en La Contraviesa). La expansión de este cultivo suele estar vinculada a la sustitución de tierras calmas y de herbáceos y leñosos tanto de secano como de regadío, si bien sí que se han puesto algunas tierras en roturación invadiendo algunos pastizales-roquedos. Las causas hay que buscarlas, por parte de los cultivos permutados, en su menor requerimiento laboral, el precio que ha cobrado últimamente la almendra y puntualmente en la disponibilidad de nuevos riegos a partir del cierre de la Mina de Alquife, así como de la reestructuración de los riegos tradicionales en la Alpujarra Alta[402]; por parte de las pequeñas conquistas a la masa forestal, en la baja proporción de montes públicos de las sierras del nordeste provincial (en la ficha de algunos espacios catalogados se justifica la protección en la problemática de que se trata de “Montes públicos no consorciados”), lo que hace que una parte importante de los espacios catalogados recaigan en propiedad privada (en otras fichas se justifica la protección en la problemática de que “Alrededor del 15% del espacio es propiedad particular” o “Gran extensión de la propiedad privada”), propietarios que no dudan el laborear estas tierras en cuanto la maquinaria se lo permite, aun a expensas del incumplimiento de las normas del PEPMF. No obstante, la justificación de la protección con base en la “Presión agrícola” es frecuentemente recurrida. Con todo, consta que desde la administración competente se han denegado bastantes nuevas roturaciones sobre masa forestal, en unos casos por encontrarse en espacio RENPA o Red Natura, en otros aludiendo al PEPMFC y las más haciendo referencia a la legislación forestal y de montes.

Imágen nº 48: Almendrales roturando el pastizal-roquedo en el CS-4 Sierra de la Contraviesa. (Fuente: Elaboración propia, 2015).



Imágen nº 49: Pinares conteniendo los procesos erosivos debidos a las canteras de La Zubia. (Fuente: Propia, 2015).

El incremento del **bosque de quercíneas** se focaliza en las laderas medias de las principales formaciones montañosas de la Provincia, esencialmente en los Complejos Serranos (por ejemplo en la Dehesa del Camarate, Lugros). Su expansión se ha realizado a costa de los distintos tipos de matorrales y, en menor medida, del bosque de coníferas. Ello se debe a que los matorrales, desde sus distintos estadios, han evolucionado al bosque climácico; circunstancia muy parecida a la ocurrida en el paso del bosque de coníferas al de quercíneas, si bien en este caso pudiera estar más motivado por la mano del hombre, que ha orientado algunas de las formaciones de coníferas en espacios protegidos a un bosque más diversificado como es el de las quercíneas. En esta vuelta al bosque mediterráneo clásico, los PORN y PRUG de los espacios naturales protegidos de la Provincia han tenido mucho que ver, pero también el PEPMFC, pues no obstante ya fijaba en su Norma 33.2.a que quedaba prohibida "la tala de árboles de cualquier naturaleza y funcionalidad que impliquen transformación del uso del suelo y en especial aquellas que puedan afectar a algunas de las especies que motivaron específicamente la protección: encina, alcornoque, roble, quejigo, madroño". Esta especificación, exclusiva para los Parajes Naturales Excepcionales, debió calar hondo entre la población, que la hizo popularmente extensible a prácticamente todo el territorio, cundiendo la suposición generalizada de que no se podía tocar chaparro o encina alguno, con independencia de donde se localizase, aunque fuese en mitad de tierras calmas. También se estipularon otras recomendaciones con las que se pretendía proteger estos bosques, si bien éstas sin carga normativa pues aparecían en las fichas dedicadas a cada espacio catalogado; estas recomendaciones reiteradamente hacían referencia al "Estudio y regulación de la carga ganadera", en especial en aquellos espacios protegidos que habían sido justificados en su protección por la problemática del "Sobrepastoreo del matorral en áreas del encinar potencial".



Imágen nº 50: Evolución cronológico-espacial del bosque de coníferas en la provincia de Granada y relación con la protección de embalses. (Fuente: Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada, 2015).

El aumento del **matorral con árboles** habitualmente se distribuye en los espacios catalogados por el PEPMFC en continuidad de las masas boscosas (por ejemplo en el tramo alto del río Genil) o en zonas ambientalmente recuperadas (por ejemplo en la Sierra de Lújar tras los sucesivos incendios sufridos). Este aumento ha sido posible por la permuta, sobre todo, con el pastizal-roquedo, hacia el que se expande colonizándolo cuando se dan las circunstancias ambientales oportunas, colinda alguna masa boscosa de relevancia y existe algún tipo de protección. También se expande por los matorrales ralos, en evolución natural[403], así como por algunos cultivos leñosos de secano, que ante su baja rentabilidad se abandonan y pasan a matorral con árboles (aquí también cabe la posibilidad de que existan errores de interpretación a la hora de asignar los usos, pues no debe ser nada infrecuente confundir almendrales en no laboreo o semi-laboreo con matorral con árboles, pese a la tradicional distribución de los pies cultivados en damero o tresbolillo). Por último, citar tan sólo que algunos bosques de coníferas han pasado a matorral con árboles, ello puede deberse

a intensas entresacas o, como es más probable, al resultado de zonas incendiadas, bien porque tras el incendio haya dejado algunos pies arbóreos salteados sin arder, bien porque los hijuelos de la masa arbórea hayan crecido con rapidez tras unas condiciones ambientales óptimas. En cuanto a la vinculación del PEPMFC con la evolución de este uso cabe destacar que la Norma 34.2.a prohíbe "la tala de árboles de cualquier naturaleza y funcionalidad que impliquen transformación del uso del suelo y en especial aquellas que puedan afectar a algunas de las especies que motivaron específicamente la protección como los enebros, sabinas o el matorral psamófilo". Es cierto que esta norma es de aplicación sólo para los Complejos Litorales Excepcionales, pero ya ponía en valor estas formaciones allá donde se localizasen. Sí que resulta necesario mencionar la baja regulación que en materia de incendios hace el PEPMFC, erigiéndose en una de sus más notables deficiencias, pues aunque es reiteradamente citado en las fichas dedicadas a cada espacio catalogado, en concreto en la justificación de sus protección (Problemática: Incendios forestales) y en las recomendaciones de gestión (Regeneración de áreas afectadas por incendios y favorecimiento de vegetación autóctona), no se establece mayor relación con el cuerpo normativo del Plan.

Las pérdidas de **tierras calmas** y **cultivos mixtos de secano** se concentran, fundamentalmente, en los Paisajes Agrarios Singulares (por ejemplo en la Vega Baja de Granada), aunque también tienen presencia entre los pasillos del Complejo Serrano de las Sierras del Nordeste (por ejemplo el entre Huéscar y la Puebla Don Fabrique). Ambos usos suelen ceder ante el empuje del olivar y los almendrales por las razones anteriormente expuestas. Por su parte, las pérdidas del **pastizal-roquedo** se localizan más bien en las cumbres de los Complejos Serranos (por ejemplo en Sierra Gorda, entre Loja y Alhama) y los terrenos improductivos de los Parajes Sobresalientes (por ejemplo los bad-lands de Bácor-Olivar o la Estación de Guadix). Y suelen sustituirse por matorrales en distinto estadio y bosque de coníferas por las razones igualmente citadas con anterioridad. En estas circunstancias, el PEPMFC no guarda relación directa ni con la evolución de estos usos agrarios, ni con la de la escasa vegetación adscrita a los pastizales-roquedos, pues aunque en las fichas de los espacios catalogados se hace mención de la problemática que suponía la "Sobre explotación del matorral" con fines recolectores, fundamentalmente esparto, juncos, mimbres y similares para la confección de útiles, recomendando la "Regulación de aprovechamientos silvícolas", lo cierto es que esto no tuvo su debida traslación a la Normativa del Plan, que prohíbe la tala de árboles pero no la siega de matorrales o herbáceos.

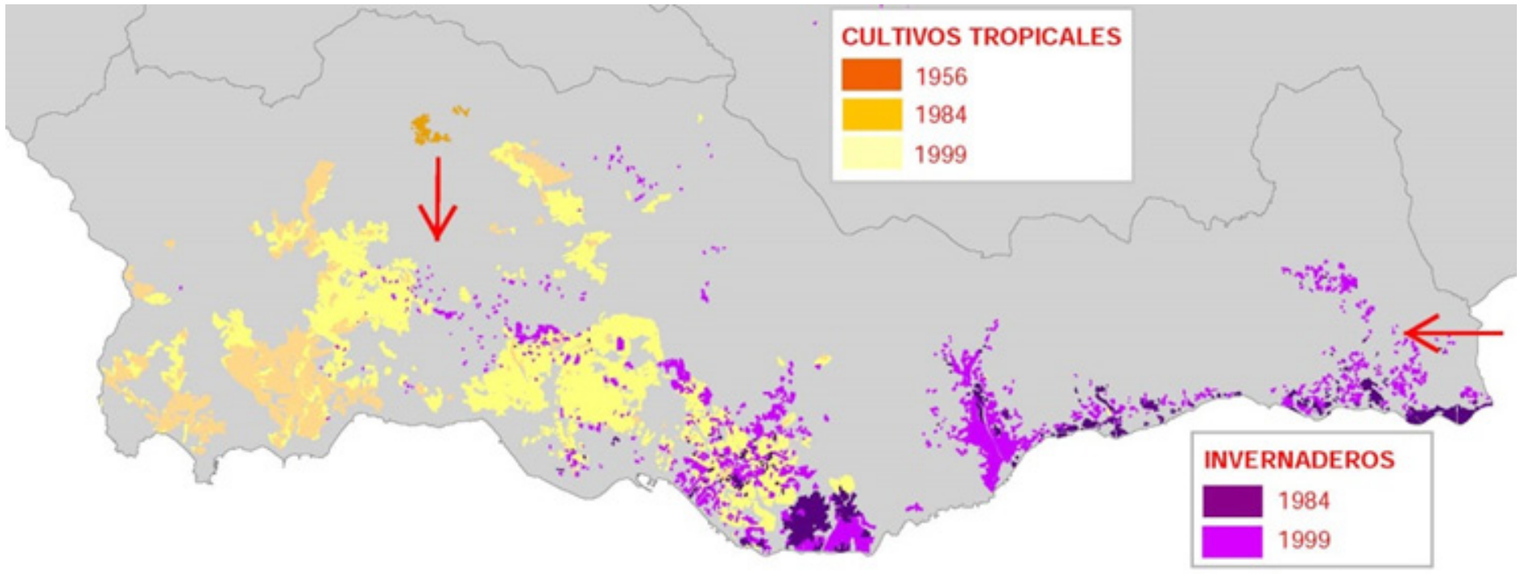
La eclosión de los **invernaderos** en los espacios catalogados se circunscribe fundamentalmente al litoral, afectando a los Complejos Litorales, sobre todo el LA-1 Cabo Sacratif, y los Paisajes Agrícolas, fundamentalmente el AG-12 Vega de Albuñol y el AG-13 Vega de Motril-Salobreña. La mayor parte son terrenos ganados a los regadíos, los cultivos leñosos de secano y el mixto de herbáceos y leñosos de secano, es decir, no suponen nuevas roturaciones y, en consecuencia, no se trasgreden las normas que limitan los desmontes y aterrazamientos (Normas 32.3.d, 34.2.b, 35.2.a, 37.2.b, 42.2.b y 42.2.b), si bien cabe hacer la apreciación de que en el fondo sí que se han realizado pequeños aplanados del terreno, ya que la pendiente de los bancales propios de la agricultura tradicional no es compatible con los requerimientos de nivelado del terreno de los invernaderos. En relación a la aplicación de la normativa del PEPMFC, la Norma 40.2.a por la que se prohibía la instalación o construcción de invernaderos en los Complejos Litorales, se ha cumplido a medias, pues en el LA-1 Cabo Sacratif han proliferado varios invernaderos hasta ocupar prácticamente un quinto del espacio, mientras que el LA-2 Acantilados de Calahonda-Castell

Imágen nº 51: Pastizales-roquedos vinculados a los bad-lands de Bacor-Olivar. (Fuente: Elaboración propia, 2015).

se ha logrado mantener limpio de estas instalaciones, las cuales han llegado hasta su mismo límite pero no lo han rebasado, síntoma inequívoco de que ha existido una limitación que ha frenado la expansión de los invernaderos por este extremo. La circunstancia de las protegidas vegas orientales del litoral granadino son bien diferentes, aquí no existían limitaciones a la implantación de invernaderos, y sin embargo en las fichas de los espacios catalogados se mencionaba como usos y aprovechamientos un "Incipiente sector de invernaderos", es decir, que se conocía de su existencia; se citaba como problema la "Desorganización de la economía agraria", es decir, que ya existía incompatibilidades entre usos; y se recomendaba la "Protección de los aprovechamientos tradicionales", es decir, ya se sabía que la agricultura tradicional sería sustituida por los más rentables enarenados bajo plástico. Y aun así no se especificaron medidas de obligado cumplimiento para evitar la intrusión de los invernaderos, quizás porque era un problema muy puntual de los Paisajes Agrícolas de la costa, quizás porque habría limitado las posibilidades de los Paisajes Agrícolas de otras partes de la Provincia. En cualquier caso, se puede afirmar que aquí el PEPMFC no llegó a cumplir plenamente sus propósitos.

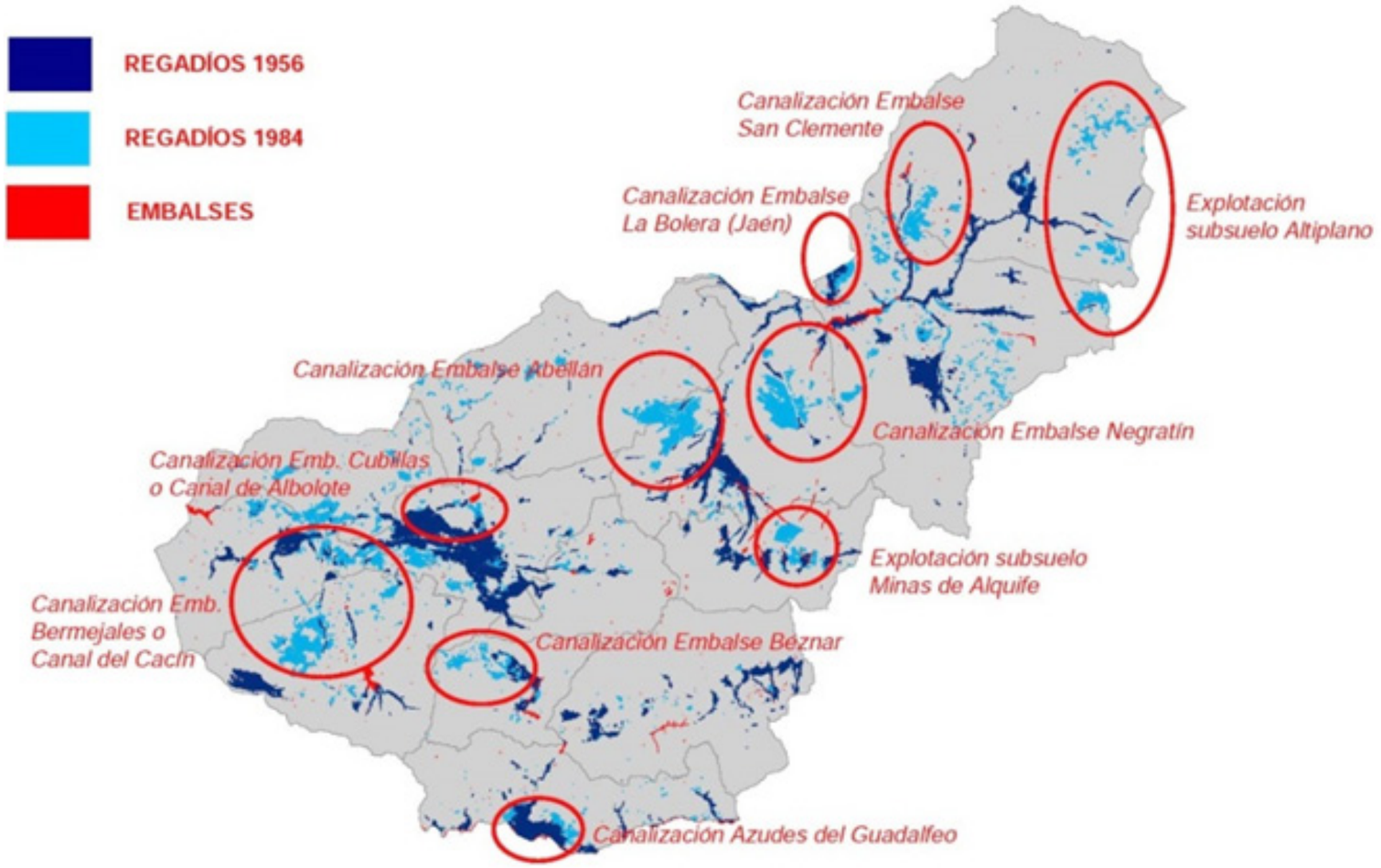
El exponencial crecimiento de los **cultivos tropicales** dentro de los espacios protegidos por el PEPMFC ha tenido lugar en los Paisajes Agrícolas de la costa occidental de Granada (AG-1 Vega de Los Guájares, AG-5 Vega del Río Jate, AG-10 Vega del Río Verde y AG-13 Vega de Motril Salobreña), aunque en algunos casos, su ascenso ladera arriba ha hecho que incluso llegue a algunos de los Complejos Serranos y Parajes Sobresalientes prelitorales (CS-1 Sierra de Almijara, Cázulas y Guajaras, por ejemplo en el entorno de Otívar, y PS-1 Garganta del Guadalfeo, por ejemplo en las vegas de Vélez de Benaudalla). Éstos han crecido a costa de los cultivos leñosos de secano, almendrales tradicionales sobre todo, y de los herbáceos y leñosos de regadío, vegas azucareras fundamentalmente. Las causas de este importante crecimiento hay que buscarlas, primero, en las excelentes condiciones subtropicales del ámbito, ya que no se produce en otra parte de la Provincia; segundo, en la caída del cultivo de la azúcar, que prácticamente ha desaparecido; y tercero, en la buena comercialización que tienen estos productos. Por el contrario, se trata de un cultivo que no se ha expandido más porque no ha podido, ya que se encuentra constreñido entre las condiciones bioclimáticas de una franja muy específica del litoral andaluz, la salinidad marina del subsuelo de las vegas litorales y la pronunciada pendiente de las sierras prelitorales. Para este tipo de cultivo el PEPMFC no previó un tratamiento especial, aunque ya reconocía su expansión; es más, se mostraba propenso a su crecimiento cuando en las fichas dedicadas a la vegas con tropicales sostenía que ante el "Deficiente sistema de riego", el "Descontrol en las captaciones del acuífero" y la "Dificultad de comercialización de los productos" era recomendable "Mejorar el sistema de riego", un "Estudio sobre la potencialidad de los acuíferos existentes", la "Investigación de las posibilidades de explotación de los acuíferos kársticos y adopción de medidas contra la intrusión marina" y la "Necesidad de ordenación y regulación de competencias de usos que rompa la dinámica especulativa actual". Con el tiempo y con la ayuda de múltiples administraciones ambos problemas, riego y comercialización, se han superado y, hoy en día, los cultivos tropicales gozan de gran prosperidad. Quizás esta prosperidad no puede atribuirse al PEPMFC, pero sí que es cierto que ya en los años 80 éste diagnóstico certeramente su problemática y apuntó sus posibles soluciones.

Imágen nº 52: Cultivos tropicales sobre ladera en las proximidades de Salobreña. (Fuente: Elaboración propia, 2016).



Imágen nº 53: Evolución cronológico-espacial de los cultivos subtropicales y los cultivos bajo plástico en la provincia de Granada. (Fuente: Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada, 2015).

El incremento de la **lámina de agua** sucedió, fundamentalmente, en la primera mitad de los años de vigencia del PEPMFC, pues con posterioridad se ha estancado. Su localización oculta un doble origen: público y privado. El público es el más antiguo y el de mayor presencia, y se trata sobre todo de embalses, lagunas y cauces. El privado, más reciente y de menor extensión, está constituido por múltiples formas de acopio de agua para riego, desde balsas a albercas. Buena parte de las láminas de agua públicas se instalan en los espacios catalogados del PEPMFC, pues no obstante buscan las angosturas de sus Complejos Serranos e inundan parte de sus Paisajes Agrícolas; así, desde el inicio de la redacción del PEPMFC se habrán puesto en funcionamiento muchos de los embalses de la Provincia (Negratín -1984-, El Montecillo -1984-, Béznar -1986-, Canales -1988-, Colomera -1990-, San Clemente -1992- y Rules -2004-)[404], muy al contrario de lo que comúnmente se cree sobre su inauguración franquista. Por su parte, la lámina de agua privada es más manifiesta en los Paisajes Agrícolas, donde el regadío permanente para los hortofrutícolas es clave (por ejemplo en el AG-11 Polje de Zafarraya o en AG-4 Vegas de la Hoya de Guadix). La mayor parte de las tierras inundadas eran antes pastizal-roquedo, como corresponde a los embalses de montaña, y tierras de regadío y bosque de frondosas, como es propio de los fondos de valle. Las causas de este importante crecimiento hay que buscarlas en la política hidrológica emprendida en el tardofranquismo y culminada con la democracia; si bien la eclosión del acopio privado de agua para riego, aun en unas tierras con amplia tradición acequiera, es bastante más reciente y obedece a las nuevas posibilidades técnicas y financieras de las que dispone el agricultor actual. Por su parte, el PEPMFC siempre estuvo abierto a incrementar la lámina de aguas embalsadas en la Provincia, de hecho proponía dos embalses más, en las cerradas Gor y Moclín, que finalmente se descartaron. Ahora bien, en su normativa sí que limitaba bastante la implantación de embalses (en cuanto que se trata de infraestructuras) en los espacios sujetos a protección especial, particularmente en los de Protección Especial Integral, prohibiendo todo tipo de obras de carácter infraestructural, y en consecuencia los embalses (Norma 32.3.j). También era singularmente riguroso en los espacios de Protección Especial Compatible, siendo más estricto para los Parajes Sobresalientes y las Zonas Húmedas Transformadas, y menos en el resto. Para los primeros se prohíben prácticamente todas las actuaciones de carácter infraestructural, incluidas los embalses y sus posibles transformaciones y ampliaciones (Norma 37.2.j y 43.2.k); mientras que para el resto serán compatibles sólo cuando éstos fuese ineludible que se instalasen sobre ellos (Norma 38.3.i, 39.3.g., 40.3.e, 41.3.f y 42.3.f). De esta forma, efectivamente, no se han planteado embalses en los Parajes Sobresalientes ni en las Zonas Húmedas Transformadas, y los embalses que se dispusieron en el resto de espacios o ya estaban previstos o se descartaron. Por consiguiente, puede decirse que en este aspecto el PEPMFC se ha cumplido en sus limitaciones normativas, no así en sus propuestas programadas.



Imágen nº54: Evolución cronológico-espacial de los regadíos de la provincia de Granada y relación con los embalses construidos. (Fuente: Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada, 2015).

El desarrollo de las **infraestructuras** dentro de los espacios catalogados por el PEPMFC es un hecho que podría considerarse reciente, no tanto porque el Plan se haya implementado recientemente, sino por el tardío advenimiento de las grandes infraestructuras a la Provincia. La provincia de Granada presenta graves dificultades para el despliegue de infraestructuras por sus sobradamente conocidas características y estas dificultades se multiplican en los espacios catalogados por el PEPMFC, de ahí que por regla general los hayan esquivado. Este esquivo ha sido más motivado por las características intrínsecas del medio físico que por efecto del Plan, ya que cuando ha hecho falta se ha saltado sin más. Sin embargo, sí que puede observarse que en los Espacios de Protección Especial Integral se ha respectado más que en los de Protección Especial Compatible, y en estos más que en los de Protección Cautelar. Salvando estas diferencias, no puede decirse que las infraestructuras hayan tenido preferencia para superponerse sobre uno u otro tipo de espacio, sino que más bien han seguido sus propósitos. Por ello, las infraestructuras, dentro de los espacios catalogados, suelen instalarse sobre los Paisajes Agrícolas (por ejemplo el AG-14 Vega de Loja, Huétor-Tájar y Láchar, el AG-13 Vega de Motril-Salobreña o el AG-4 Vega de La Hoya de Guadix) y generalmente bordean los Complejos Serranos, aunque a veces los atraviesan. Éstas se implantan preferentemente sobre tierras de labor, regadíos y olivares, como corresponderían a la invasión de esas vegas por los motivos expuestos. Sobre el cumplimiento de la normativa del PEPMFC, ya se ha dicho que se ha respetado puntualmente la Norma 23.3.j por la que se prohíben todo tipo de obras de carácter infraestructural, así como sus instalaciones anejas, temporales o no, en los espacios de Protección Especial Integral (por ejemplo, ello es lo que impidió, entre otras regulaciones, que la denominada "Carretera más alta de Europa", la A-395, fuese asfaltada para pasar de la estación de esquí a La Alpujarra, o que la A-7, Autovía del Mediterráneo, atravesara el Complejo Litoral Excepcional CL-1 Cerro Gordo, por donde pasa pero bajo un túnel que permite la movilidad de plantas y animales en superficie); que más o menos se han seguido las Normas 37.2.j y 43.2.k por las que se prohíben las actuaciones infraestructurales excepto los viales de carácter general (por ejemplo éste es uno de los motivos por los que se descartó el paso de la A-44 por el PS-1 Garganta del Guadalfeo y HT-1 Lagunas del Padul, pero que no evitó que la A-92 atravesara el PS-10 Bad-Lands de la Estación de Guadix); y que se ha sido más laxo en el cumplimiento de las Normas 38.3.i, 39.3.g., 40.3.e, 41.3.f y 42.3.f en las que las infraestructuras son compatibles sólo cuando es ineludible, ya que sólo ha hecho falta justificarlo convenientemente y demostrar con su Estudio de Impacto Ambiental que no existen impactos de envergadura (por ejemplo, en el trazado de la A-92 a su paso por el CS-5 Sierra Nevada y el CS-9 Sierra Harana y Cogollos a la altura del Puerto de la Mora). En consecuencia, podría decirse que ha existido un distinto grado de cumplimiento de las directrices del PEPMFC, en consonancia con el grado de protección especial establecido.

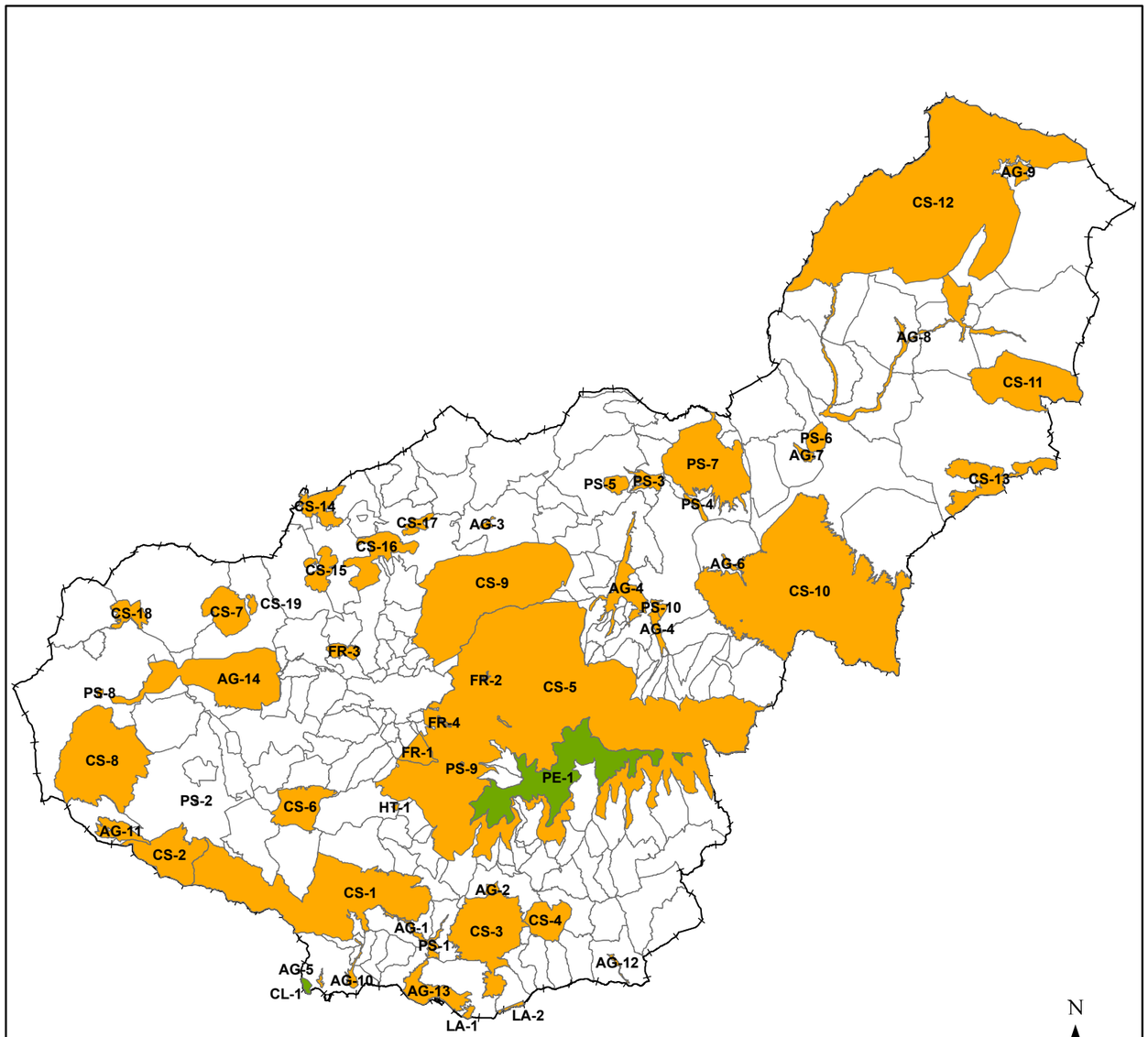
Imágen nº 55: Embalse de Rules (2004), una de las grandes infraestructuras recientes (Fuente: Elaboración propia, 2016).

Comparativamente, la evolución de los usos del suelo de los dos tercios de la Provincia que no se encuentran catalogados por el PEPMFC prácticamente no tiene nada que ver con la parte de la Provincia que se encuentra protegida por el Catálogo y las Normas Particulares del Plan. Esta protección ha permitido la preservación de usos, en particular los más forestales, y dentro de éstos los de mayor valor ambiental como serían el bosque de quercíneas, el bosque de coníferas y el matorral con árboles; también en los usos agrícolas ha logrado frenar la caída de los regadíos, fundamentalmente por el hecho de haberse aplicado en las vegas tradicionales de la Provincia. Pero sería erróneo atribuir toda esta preservación de usos exclusivamente al PEPMFC, ya que sobre muchos de estos espacios han sobrevenido otros instrumentos y regulaciones de protección. Así, para intentar diferenciar cuál ha sido el auténtico protagonismo del PEPMFC es necesario analizar uno por uno varios espacios catalogados.

401. Andalucía, Decreto 238/2011, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada; Anexo I. Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Sierra Nevada, pág.20.
402. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "El sistema de riegos de la Alpujarra Alta. Organización y funcionamiento". En *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina*, Dialnet, 2014, p. 231-248.
403. CAMACHO OLMEDO, M.T., GARCÍA MARTÍNEZ, P., JIMÉNEZ OLIVENCIA, Y., MENOR TORIBIO, J. y PANIZA CABRERA, A., "Dinámica evolutiva del paisaje vegetal de la Alta Alpujarra granadina en la segunda mitad del siglo XX". En Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, Nº 32, 2002, págs. 25-42.
404. GONZÁLEZ DE MOLINA, M. "El agua en el desarrollo de la provincia de Granada", en *Historia económica de Granada*, Cámara de Comercio de Granada, 1998.

7.1.1.3. LOS USOS DEL SUELO POR ESPACIO CATALOGADO DEL PEPMFC EN LA PROVINCIA DE GRANADA:

Escudriñar cada uno de los espacios catalogados va a permitir observar diferencias entre los que casi exclusivamente tienen la protección del PEPMFC y aquellos otros en los que inciden otras planificaciones y normativas, donde, lógicamente, las variaciones de usos no pueden ser achacables en solitario a este Plan. Además, este estudio ha de favorecer el distinguir el grado de efectividad de los diferentes tipos de protecciones previstas por el PEPMFC, diferenciando primero entre los espacios de Protección Integral y los de Protección Compatible, y después entre los subtipos en los que éstos se dividen. Para ello se ha seleccionado un espacio protegido por cada subtipo, resultando que son nueve los espacios analizados en profundidad. La selección de estos espacios se ha hecho con base en: que fuesen altamente representantes de sus categorías, que tuvieran una extensión suficiente como para ejemplificar la evolución de distintos usos, que tuvieran una distribución provincial equilibrada y, ante todo, que no tuviera muchas planificaciones superpuestas, pues ello desvirtuaría el poder atribuir al PEPMFC una alta posibilidad de los resultados obtenidos.



Límite de los espacios PEPMF de la provincia de Granada

- Espacios con Protección Especial Compatible
- Espacios con Protección Especial Integral

- Delimitación provincia de Granada
- Delimitación términos municipales

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 / UTM Zona 30

Escala: 1: 1.000.000

0 10 20 30 40 50 Km

Protección Especial Integral; Complejos Litorales Excepcionales; CL-1 Cerro Gordo

Se trata de un espacio predominantemente forestal, en el que lo agrario tiene una presencia contenida. Entre 1984 y 2007 la evolución de la masa forestal ha sido favorable (+4,15%) aunque con altibajos, mientras que la agraria ha caído considerablemente (-8,11%) hasta estabilizarse, compensándose con el aumento de los otros usos, particularmente el urbano, que ha crecido un 251%.

Los usos que más crecen son el bosque de coníferas, favorecido por la evolución de la masa forestal y las políticas proteccionistas, así como el urbano, propiciado por la proximidad de la ciudad de Almuñécar y sus excelentes condiciones paisajísticas. Por su parte, los usos que más decrecen son los cultivos leñosos de secano, básicamente almendrales tradicionales que acaban abandonándose o edificándose, así como el pastizal-roquedos, que ha evolucionado hacia una formación forestal más compleja. No obstante, cabría precisar que ninguno de estos cambios ha supuesto una variación superficial mayor del 8% del total del espacio.

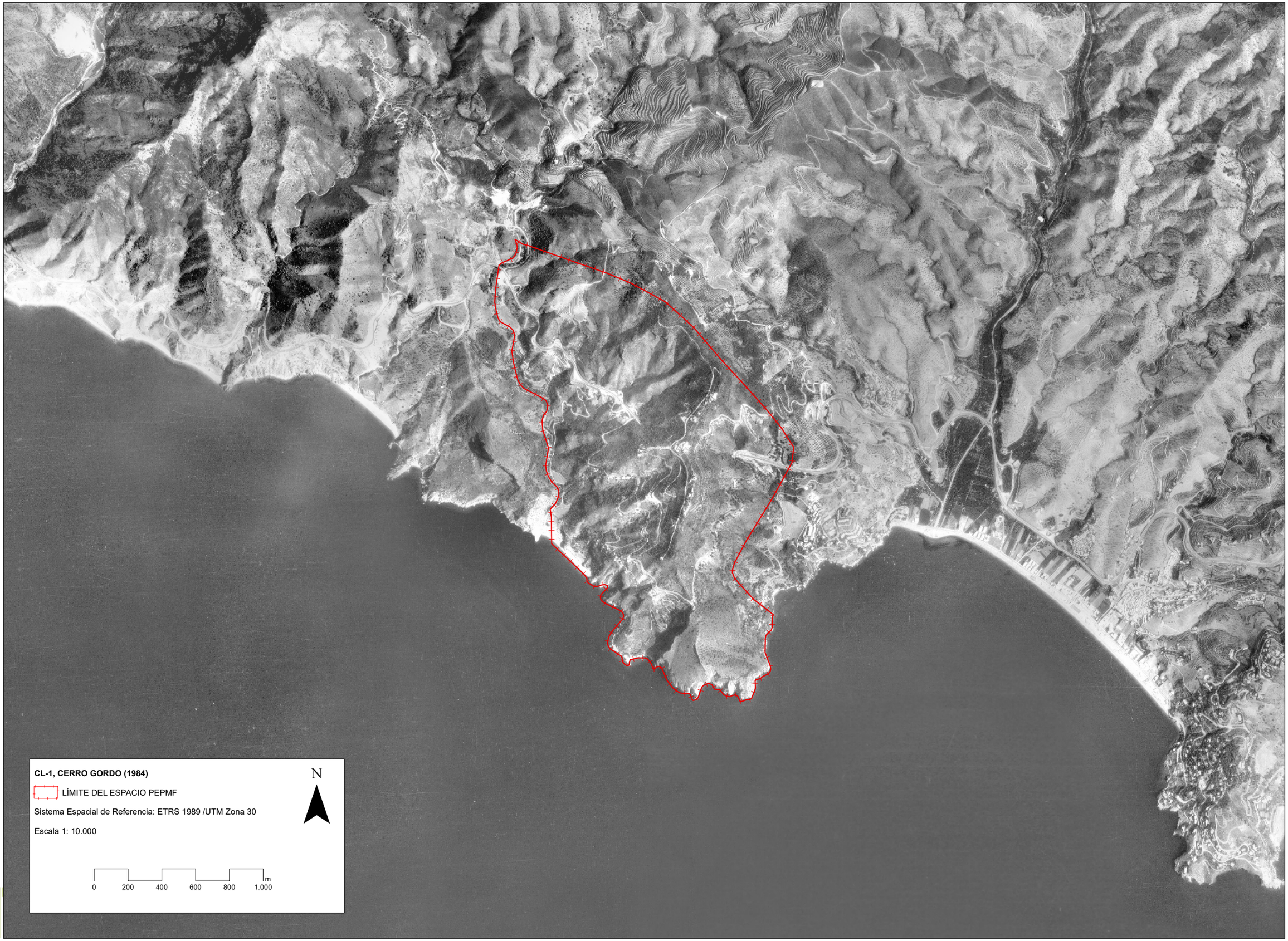
Gráfico nº 46: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	75,70	83,37	79,85
MASA AGRARIA	20,97	12,53	12,86
OTROS USOS	3,32	4,10	7,29
	100,00	100,00	100,00

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS	57,77	84,16	26,39	77,06	-7,10	BOSQUE DE CONIFERAS	19,29
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,70		-0,70		0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	-0,70
BOSQUE DE QUERCINEAS			0,00		0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	0,00
CULTIVOS ALPUJARREÑOS	7,20		-7,20		0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	-7,20
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	49,32	27,69	-21,63	26,90	-0,79	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	-22,42
CULTIVOS TROPICALES		4,22	4,22	5,97	1,75	CULTIVOS TROPICALES	5,97
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	0,03	2,74	2,70	2,74	0,00	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	2,70
INFRAESTRUCTURAS			0,00	0,02	0,02	INFRAESTRUCTURAS	0,02
INVERNADEROS			0,00		0,00	INVERNADEROS	0,00
LÁMINAS DE AGUA	4,24	0,93	-3,31	0,93	0,00	LÁMINAS DE AGUA	-3,31
LINEA DE COSTA	0,90	0,90	0,00	0,90	0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE			0,00		0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	0,00
MATORRAL CON ÁRBOLES	25,20	31,88	6,67	25,58	-6,29	MATORRAL CON ÁRBOLES	0,38
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	0,60	9,52	8,92	9,52	0,00	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	8,92
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO			0,00		0,00	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	0,00
OLIVAR		0,03	0,03		-0,03	OLIVAR	0,00
PASTIZAL-ROQUEDOS	125,29	105,22	-20,06	108,86	3,64	PASTIZAL-ROQUEDOS	-16,43
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	1,50		-1,50		0,00	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-1,50
TIERRAS REMOVIDAS			0,00		0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO	4,06	9,52	5,46	18,33	8,81	URBANO	14,27
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

Por lo tanto, se puede aseverar que el Complejo Litoral Excepcional de Cerro Gordo, el único de la provincia de Granada, no ha vivido cambios bruscos en su evolución; lo que podría ser atribuido a la superposición del importante número de instrumentos de protección que le afectan (PEPMFC, RENPA, Red Ecológica Europea Natura 2000…). La gran mayoría de estos instrumentos prohíben el uso urbano (Norma 32.3 del PEPMFC, por la que "queda prohibida de forma general la realización de cualquier actividad constructiva o transformadora del medio… Se entienden incluidas dentro de eta prohibición las siguientes:… i) Las construcciones residenciales en cualquiera de sus supuestos"; Norma 6.4.10.3.a) del PORN del Paraje Natural de los Acantilados de Maro-Cerro Gordo, por la que quedan prohibidas "a) Las nuevas edificaciones o construcciones distintas de las incluidas en el apartado 2.c) y de las que promueva la Consejería competente en materia de medio ambiente destinadas a la gestión del espacio natural";…) y, sin embargo, éste no ha parado de crecer debido a "La existencia de edificaciones aisladas vinculadas a los aprovechamientos primarios o a usos residenciales. La existencia de edificaciones de carácter residencial vinculadas al suelo urbano existente en las márgenes del antiguo trazado de la N-340 en Cantarriján. La existencia de establecimientos turísticos de restauración como los chiringuitos presentes en algunas de las playas"[405]. Esto puede ser interpretado como un incumplimiento reiterado de estas prohibiciones. Con todo, el propio PORN sostiene que "La inclusión de Cerro Gordo en el Catálogo de Espacios Protegidos del PEPMF de la provincia de Granada, así como su posterior declaración como Paraje Natural por la Ley 2/1989, de 18 de julio, ha supuesto un freno a la presión urbanística en este espectacular espacio litoral, algo a lo que sin duda contribuirá, de forma esencial, el presente Plan"[406]. En consecuencia, en lo que se refiere al PEPMFC, se ha incumplido su normativa en cuanto a la prohibición de aumentar el uso urbano, pero gracias a él se ha contenido este proceso.

405. PORN del Paraje Natural Acantilado de Marco-Cerro Gordo, 2015: 278 (Decreto 6/2015, de 20 de enero, por el que se declara la Zona de Especial Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Acantilados de Maro-Cerro Gordo (ES6770002), se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Acantilado de Marco-Cerro Gordo y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del citado Paraje Natural).
406. Op. cit.


CL-1, CERRO GORDO (1984)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 10.000
N
0
200
400
600
800
1.000
m

CL-1, CERRO GORDO (2007)

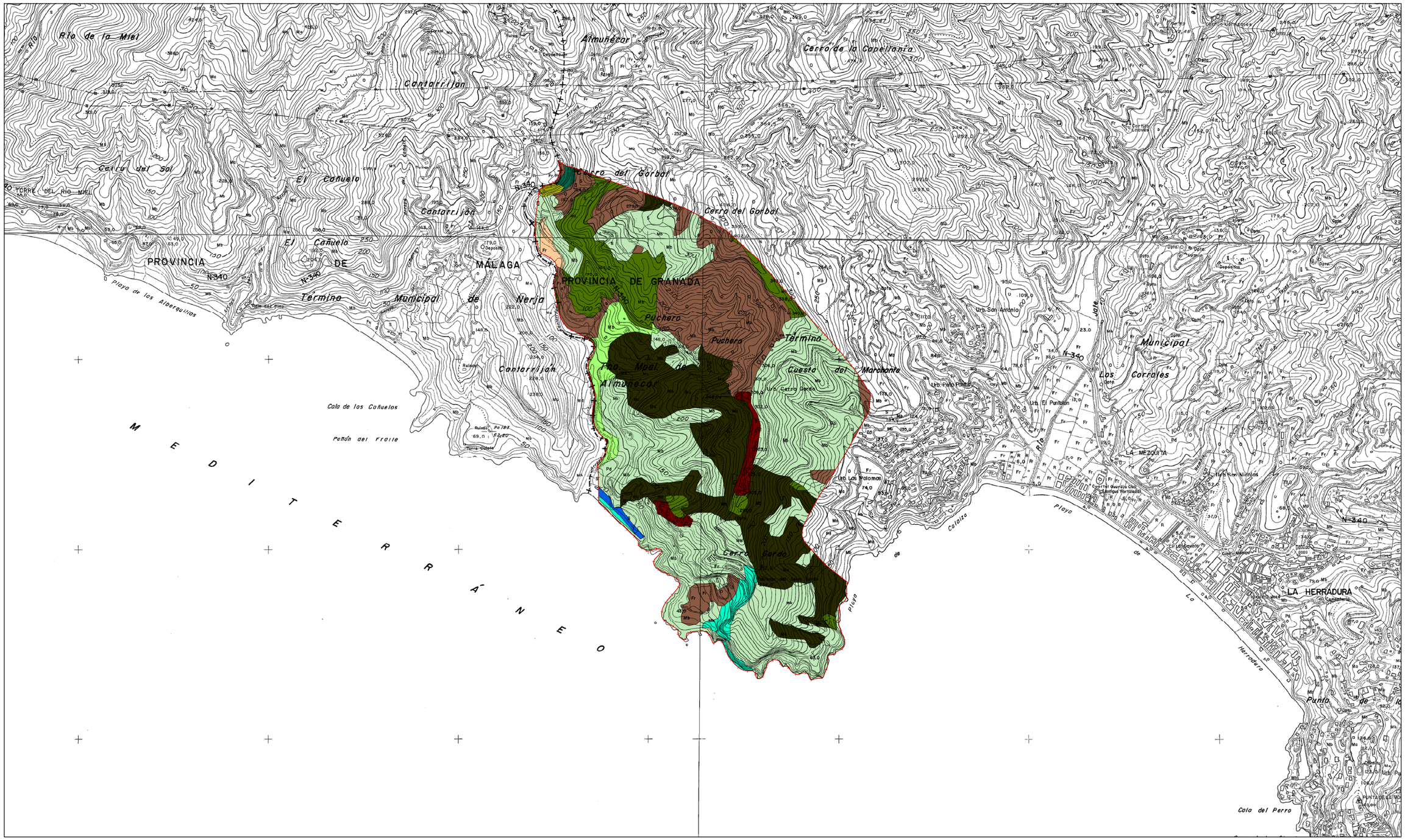
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 10.000

N

0 200 400 600 800 1.000 m



USOS DE SUELO CL-1, CERRO GORDO (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

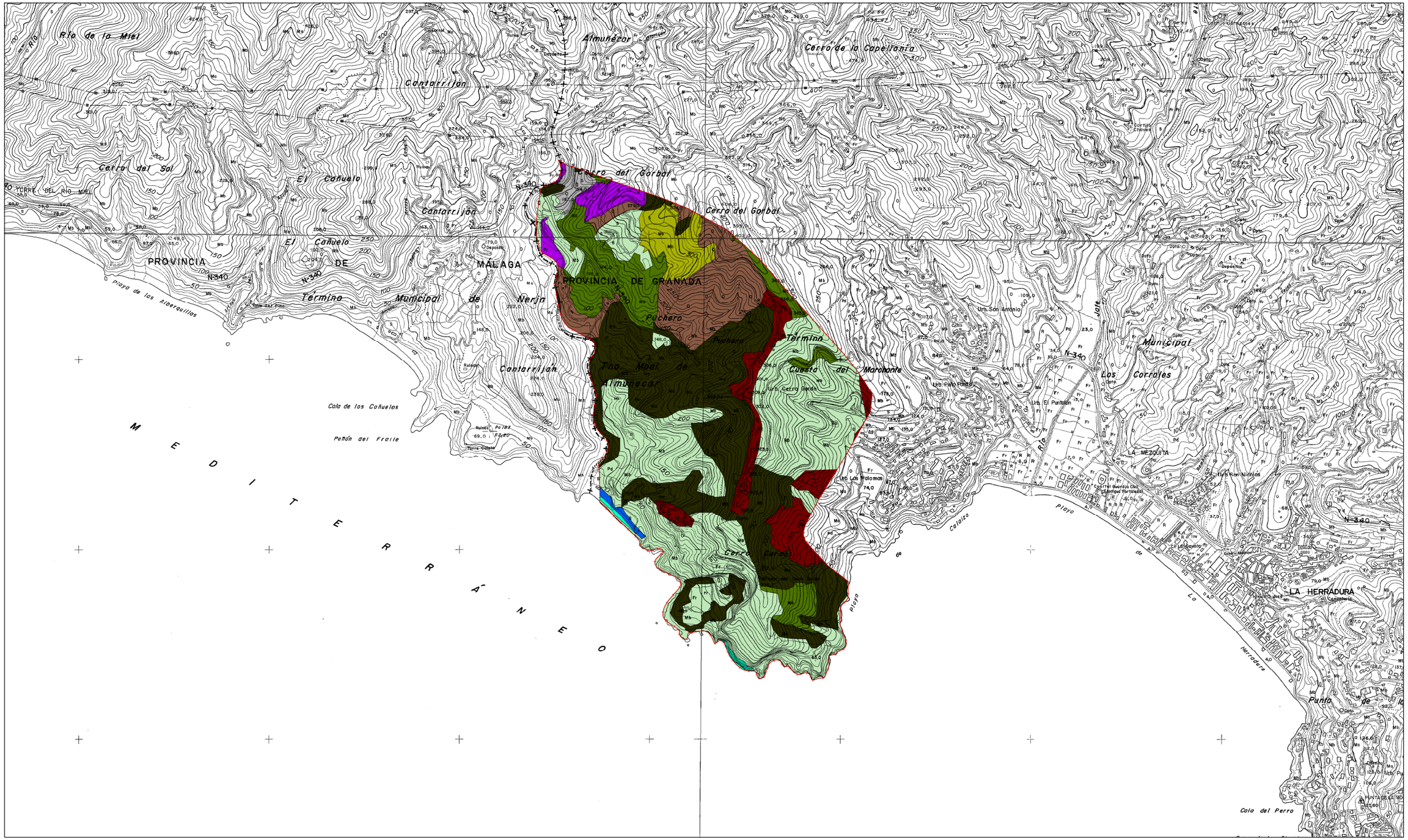
Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO



USOS DE SUELO CL-1, CERRO GORDO (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Protección Especial Integral; Paraje Excepcional; PE-1 Borreguiles de Sierra Nevada

Se trata de un espacio casi exclusivamente forestal, en el que lo agrario no tiene presencia y el resto de usos son testimoniales. Paradigmáticamente, entre 1984 y 2007 la evolución de todos los usos se ha mantenido inalterable, siendo éste un modelo prototípico de estabilidad.

El único uso que se ha movido con cierta significación ha sido el pastizal-roquedo, que ha cedido una pequeña proporción de su área al matorral con árboles, lo que podría interpretarse, a expensas de un estudio más exhaustivo, a la distribución de la propiedad[407], la reducción del pastoreo, las labores de reforestación practicadas[408] y a la retirada de parte de la superficie que anualmente queda bajo las nieves. No obstante, este cambio habría supuesto una variación superficial de apenas el 1% del total del espacio.

Así pues, se puede confirmar que el Paraje Natural Excepcional de Borreguiles de Sierra Nevada, el único de la provincia de Granada, se ha mantenido prácticamente inmutable en su evolución; lo que podría atribuirse a la superposición del gran número de instrumentos de protección que le afectan (PEPMFC, RENPA, Red Ecológica Europea Natura 2000, Reserva de la Biosfera…). La gran mayoría de estos instrumentos defienden esta preservación de usos a través de distintas medidas de conservación. Así lo constata el PEPMF en su Norma 32.3, por la que "queda prohibida de forma general la realización de cualquier actividad constructiva o transformadora del medio". El PORN de Sierra Nevada lleva esta influencia del PEPMFC incluso más allá, al atribuirle que "En ocasiones, se da la circunstancia de que el crecimiento en el área exterior al espacio protegido se encuentra también restringido por el planeamiento supramunicipal (como puede ser el Plan Especial de Protección del Medio Físico…)"[409]. Por lo que podría decirse que el PEPMFC no sólo ayudó a la preservación de este espacio hasta su declaración como Parque Natural y Parque Nacional (1989 y 1999 respectivamente), dos años durante los que éste protegió prácticamente en solitario tan señero espacio (entre 1987 y 1989), sino que además ha contenido las posibles presiones que pudieran venirle de fuera de su perímetro.

Gráfico nº 47: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	99,73	99,73	99,73
MASA AGRARIA	0,00	0,00	0,00
OTROS USOS	0,27	0,27	0,27
	100,00	100,00	100,00

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS	6,49	4,62	-1,88	4,62	0,00	BOSQUE DE CONIFERAS	-1,88
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	4,46	4,46	0,00	4,46	0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,00
BOSQUE DE QUERCINEAS			0,00		0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	0,00
CULTIVOS ALPUJARREÑOS			0,00		0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	0,00
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO			0,00		0,00	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	0,00
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO			0,00		0,00	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	0,00
INFRAESTRUCTURAS			0,00		0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS			0,00		0,00	INVERNADEROS	0,00
LÁMINAS DE AGUA	47,25	47,25	0,00	47,25	0,00	LÁMINAS DE AGUA	0,00
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE			0,00		0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	0,00
MATORRAL CON ÁRBOLES	936,74	1.064,27	127,53	1.099,97	35,70	MATORRAL CON ÁRBOLES	163,23
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	13,10	9,26	-3,84	9,26	0,00	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	-3,84
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO			0,00		0,00	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	0,00
OLIVAR			0,00		0,00	OLIVAR	0,00
PASTIZAL-ROQUEDOS	16.308,20	16.186,50	-121,70	16.150,80	-35,70	PASTIZAL-ROQUEDOS	-157,40
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	0,08		-0,08		0,00	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-0,08
TIERRAS REMOVIDAS			0,00		0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO	0,22	0,22	0,00	0,22	0,00	URBANO	0,00
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

407. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. "Situación actual de los 'latifundios de sierra' en el ámbito penibético". En *Estructura y regímenes de tenencia de la tierra en España*, Dialnet, 1987, p.463-474.
408. MESA GARRIDO, M.A., *Geografía y política forestal. Análisis general de la gestión de los montes en la provincia de Granada. Siglos XVIII-XX*, Granada, Universidad de Granada, 2016.
409. (PORN de Sierra Nevada, 2011:41).

PE-1, BORREGUILES DE SIERRA NEVADA (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 50.000

N

0 1 2 3 4 5 Km

PE-1, BORREGUILES DE SIERRA NEVADA (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 50.000

N

0 1 2 3 4 5 Km

USOS DE SUELO PE-1, BORREGUILES DE SIERRA NEVADA (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 50.000

N

0 1 2 3 4 5 Km

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

USOS DE SUELO PE-1, BORREGUILES DE SIERRA NEVADA (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 50.000

N

0 1 2 3 4 5 Km

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Protección Especial Compatible; Complejos Serranos de Interés Ambiental; CS-6 Sierra de Pera

Éste es un espacio eminentemente forestal, en el que lo agrario tiene una presencia puntual. No obstante, entre 1984 y 2007 la evolución de la masa forestal ha sido ligeramente desfavorable (-1,17%) mientras que la agraria se ha mantenido (+0,24%), lo que significa que ha habido un traspaso de los usos forestales a los demás usos, particularmente hacia las tierras removidas, que han crecido un 1.300%, fundamentalmente por la intensa explotación minera a la que se está sometiendo la zona.

El uso que más crece, por encima de todos, es el bosque de quercíneas, favorecido por la evolución del matorral con árboles, que es el uso que más decrece. Podría tratarse de un caso de evolución natural del bosque mediterráneo, transitando de formación arbustiva a arbórea, hacia su serie climácica. Éste absorbería la pérdida de todos los demás usos forestales, y aun así no supondría una variación superficial mayor del 10% del total del espacio.

Gráfico nº 48: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	86,89	86,34	85,72
MASA AGRARIA	12,95	13,32	13,19
OTROS USOS	0,17	0,34	1,08
	100,00	100,00	100,00

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS	89,50	96,71	7,20	84,95	-11,76	BOSQUE DE CONIFERAS	-4,56
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS			0,00		0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,00
BOSQUE DE QUERCINEAS	622,83	935,28	312,45	1.093,89	158,62	BOSQUE DE QUERCINEAS	471,06
CULTIVOS ALPUJARREÑOS			0,00		0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	0,00
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	24,89	27,38	2,49	24,01	-3,37	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	-0,88
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS	125,48	128,41	2,94	114,77	-13,64	DEHESAS	-10,70
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	11,40		-11,40	10,09	10,09	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-1,31
INFRAESTRUCTURAS			0,00		0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS			0,00	8,22	8,22	INVERNADEROS	8,22
LÁMINAS DE AGUA		0,97	0,97	1,50	0,53	LÁMINAS DE AGUA	1,50
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	159,00	110,64	-48,36	110,64	0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	-48,36
MATORRAL CON ÁRBOLES	1.562,33	1.575,66	13,33	1.214,05	-361,61	MATORRAL CON ÁRBOLES	-348,28
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	1.145,79	928,84	-216,95	1.086,64	157,80	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	-59,15
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	1,30		-1,30	10,43	10,43	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	9,13
OLIVAR	27,13	12,03	-15,10	66,63	54,60	OLIVAR	39,50
PASTIZAL-ROQUEDOS	715,73	621,19	-94,54	647,63	26,44	PASTIZAL-ROQUEDOS	-68,10
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	449,84	490,69	40,85	417,92	-72,78	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-31,93
TIERRAS REMOVIDAS	2,61	11,01	8,40	36,54	25,53	TIERRAS REMOVIDAS	33,93
URBANO	5,63	4,67	-0,97	15,57	10,91	URBANO	9,94
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

Por consiguiente, se puede admitir que el Complejo Serrano de Interés Ambiental de Sierra de Pera, uno de los diecinueve espacios catalogados como tal en la provincia de Granada, no sólo no ha tenido cambios drásticos en su evolución, sino que estos se han concentrado en un único uso, el bosque de quercíneas, que además habría crecido a costa casi exclusivamente del matorral con árboles. Parte de esto podría atribuirse a la influencia del PEPMFC, que en su Norma 38.2.f prohíbe la tala de árboles para transformación de usos, aunque también a otros factores como la baja productividad de su suelo, la importante actividad cinegética vinculada al mismo y la práctica desaparición del carboneo, entre otros, pudieran haber contribuido a este fenómeno.

Los problemas que se cernían en 1987 sobre este espacio eran la presión urbanística, la caza furtiva y las canteras. En la actualidad se ha contenido relativamente la presión urbanística, como se deduce de la escasa evolución de los usos urbanos, y se ha ordenado la caza, pero las canteras siguen siendo una amenaza para el espacio, pues no han parado de crecer. Al respecto, el PEPMFC consideraba esta actividad un uso compatible (Norma 38.3 “Se consideran usos compatibles… c) Las actuaciones colacionadas con la explotación de recursos mineros, que deberán contar siempre con la declaración de Utilidad Pública y con Estudio de Impacto Ambiental”), por lo que, sensu estricto, no ha resultado incumplido.

CS-6, SIERRA DE PERA (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 20.000

N

0 1 2 3 Km

CS-6, SIERRA DE PERA (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 20.000

N

0 1 2 3 Km

USOS DE SUELO CS-6, SIERRA DE PERA (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:25.000

N

0 0,5 1 2 3 4 Km

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

USOS DE SUELO CS-6, SIERRA DE PERA (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:25.000

N

0 0,5 1 2 3 4 Km

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Protección Especial Compatible; Zonas Húmedas Transformadas; HT-1 Lagunas de Padul

Éste es un espacio mayoritariamente agrícola, en el que la masa forestal tiene una presencia importante, así como la de otros usos. Entre 1984 y 2007 la evolución de la masa agraria ha sido desfavorable (-4,43%) mientras que la forestal ha crecido en igual proporción (+4,43%), ya que los demás usos, en concreto la turbera, no ha cambiado su extensión.

En realidad, los cambios sucedidos se limitan a la permuta de una pequeña superficie de herbáceos y leñosos de regadío por pastizal, posiblemente debida al abandono de alguna parcela. Este cambio no ha supuesto en sí mismo una importante transformación pues, no obstante, ha supuesto escasamente un 4% del total de la superficie del espacio.

De esta manera, se puede admitir que la Zona Húmeda Transformada de las Lagunas de Padul, la única de la provincia de Granada, se ha mantenido prácticamente inmutable en su evolución; lo que podría achacarse a la superposición del gran número de instrumentos de protección que le afectan (PEPMFC, RENPA, Red Ecológica Europea Natura 2000, Reserva de la Biosfera, Sitio Ramsar…). La gran mayoría de estos instrumentos defienden esta preservación de usos a través de distintas medidas de conservación, y en concreto el PEPMF lo hace a través de su Norma 43, una de las más restrictivas y en las que cabe una menor variedad de usos compatibles. Éste sería fundamental para la preservación de la laguna entre 1987 y 1989, año en el que se incluye dentro del Parque Natural de Sierra Nevada, siendo prácticamente la primera figura que la protegió y la única hasta esa fecha.

Gráfico nº 49: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	20,39	24,82	24,82
MASA AGRARIA	69,89	65,45	65,45
OTROS USOS	9,72	9,72	9,72
	100,00	100,00	100,00

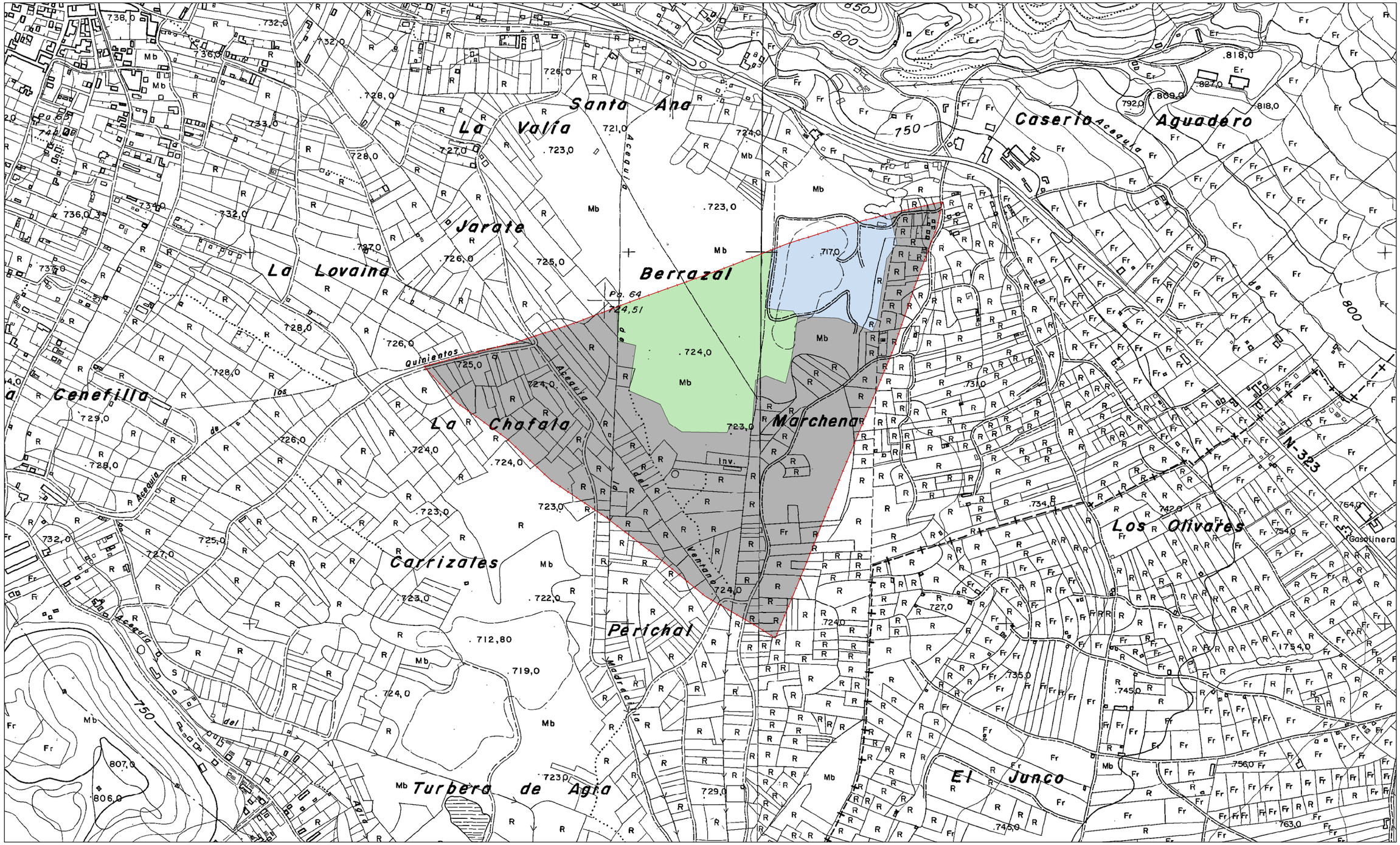
USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS			0,00		0,00	BOSQUE DE CONIFERAS	0,00
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS			0,00		0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,00
BOSQUE DE QUERCINEAS			0,00		0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	0,00
CULTIVOS ALPUJARREÑOS			0,00		0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	0,00
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO			0,00		0,00	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	0,00
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	52,23	48,91	-3,31	48,91	0,00	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-3,31
INFRAESTRUCTURAS			0,00		0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS			0,00		0,00	INVERNADEROS	0,00
LÁMINAS DE AGUA			0,00		0,00	LÁMINAS DE AGUA	0,00
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE			0,00		0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	0,00
MATORRAL CON ÁRBOLES			0,00		0,00	MATORRAL CON ÁRBOLES	0,00
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES			0,00		0,00	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	0,00
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO			0,00		0,00	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	0,00
OLIVAR			0,00		0,00	OLIVAR	0,00
PASTIZAL-ROQUEDOS	15,24	18,55	3,31	18,55	0,00	PASTIZAL-ROQUEDOS	3,31
TIERRAS CALMAS O DE LABOR			0,00		0,00	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	0,00
TIERRAS REMOVIDAS	7,27	7,27	0,00	7,27	0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO			0,00		0,00	URBANO	0,00
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

Los problemas detectados por el PEPMFC en 1987 fueron: caza incontrolada de anátidas, contaminación del agua por vertidos, presión agrícola, excesiva diseminación de la explotación turbera y contaminación acústica. En principio, todas estas circunstancias se han revertido, pues como ha podido comprobarse la turbera se ha estabilizado, la agricultura ha decrecido, la contaminación acústica ha remitido con la apertura de la A-44 y la protección del espacio dentro del Parque Natural de Sierra Nevada limita drásticamente la caza y los vertidos, además de las nuevas edificaciones[410].

410. ARIAS GARCÍA, J. *Identificación, caracterización y cualificación de los paisajes de las grandes cuencas endorreicas de Andalucía: ensayo metodológico para la implementación del Convenio Europeo del Paisaje en sistemas lacustre-palustres*, Granada, Universidad de Granda, 2016.

HT-1, LAGUNAS DE PADUL (1984)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 2.500
N
0
100
200
300
400
m

HT-1, LAGUNAS DE PADUL (2007)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 2.500
N
0
100
200
300
400
m



USOS DE SUELO HT-1, LAGUNAS DEL PADUL (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 5.000

0 100 200 300 400 500 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

USOS DE SUELO HT-1, LAGUNAS DEL PADUL (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 5.000

0 100 200 300 400 500 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Protección Especial Compatible; Complejos Litorales de Interés Ambiental; LA-1 Cabo Sacratiff

Éste es un espacio mayoritariamente forestal, en el que la masa agrícola tiene una presencia importante. Entre 1984 y 2007 la evolución de la masa forestal ha sido muy desfavorable (-8,23%) mientras que la agrícola ha crecido considerablemente (+4,43%), a costa de todos los demás usos, pues incluso los otros usos han decrecido significativamente, algo insólito en el análisis de los espacios PEPMFC de la provincia de Granada.

Los usos que más se incrementan son los cultivos tropicales y los invernaderos, de ahí el desorbitado crecimiento que ha adquirido la masa agraria en estos años. Sus razones habría que encontrarlas en la alta rentabilidad de estos cultivos, así como en el hecho de que están viviendo un momento de gran expansión en todo el litoral granadino. La tendencia natural de este litoral ha sido que los cultivos subtropicales se han expandido en la mitad oeste y los invernaderos en la este, pero como el espacio del Cabo Sacratiff se localiza prácticamente en medio, comparte características de ambas tendencias. La mayor parte de este aumento superficial se ha realizado a costa de los tradicionales almendrales y algunas zonas regadas, aunque también se ha invadido laderas de pastizal-roquedo hasta ahora incultas. Así, la transformación del uso más cambiante ha supuesto el 16% del total del espacio.

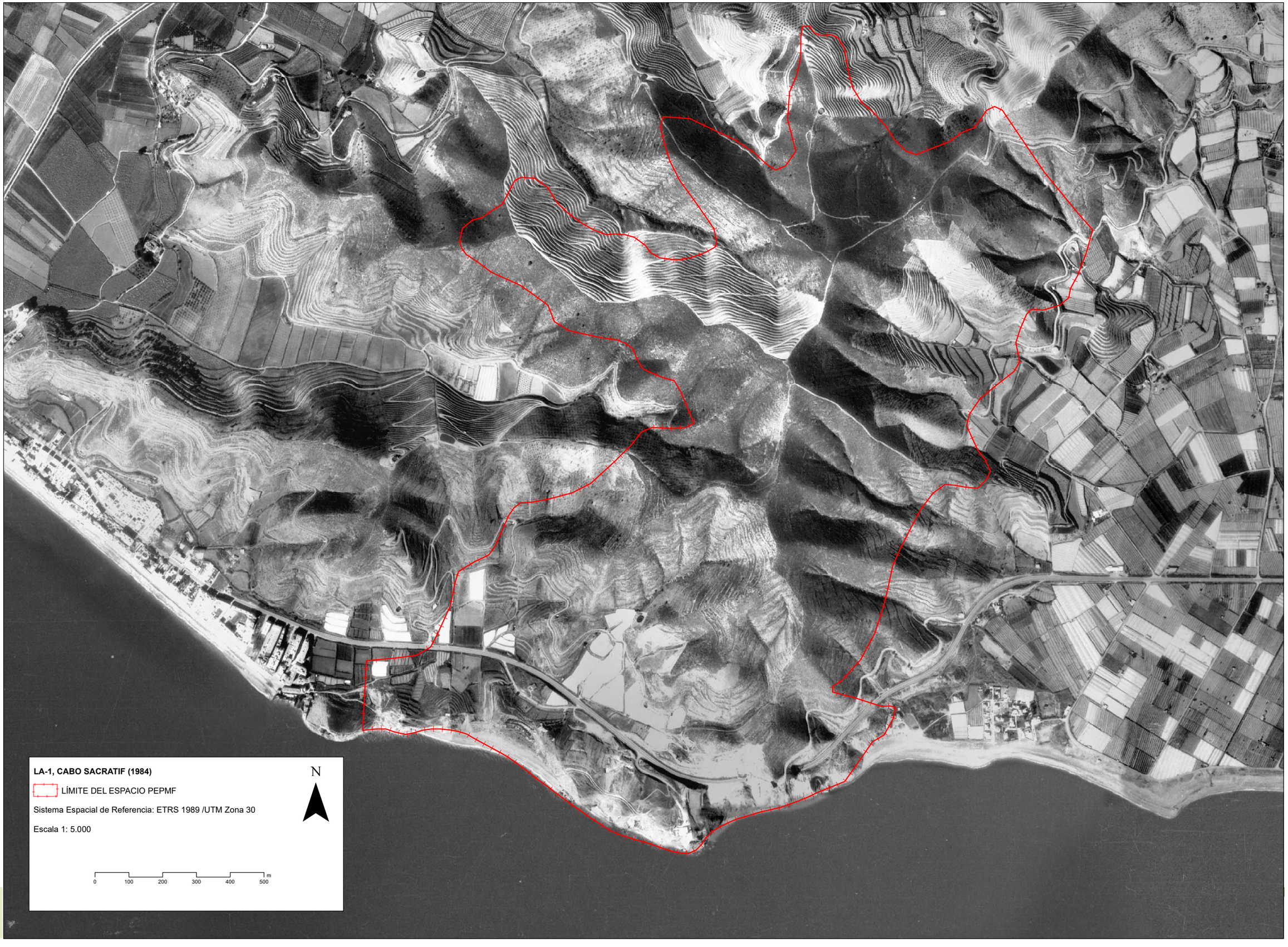
Estos cambios en el Complejo Litoral de Interés Ambiental de Cabo Sacratiff, uno de los dos espacios catalogados como tal en la provincia de Granada, aunque tienen su peso, no son representativos de todos los complejos litorales provinciales, pues el otro, el LA-2 Acantilados de Calahonda-Castell no tiene tanta variabilidad.

En cuanto a los problemas detectados en 1987 por el PEPMFC (presión agrícola del entorno, expansión urbanística y procesos erosivos), cabría decir que la expansión urbanística se ha contenido, en parte porque el PEPMFC prohíbe la vivienda no ligada a la explotación de recursos primarios (Norma 40.2.h), en parte porque el Plan de Ordenación de la Costa Tropical de Granada declara la mayor parte del mismo Zona de Protección Territorial y el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía lo declara Zona de Protección Territorial 1; que los procesos erosivos se mantienen, tal y como corresponde a una zona de fuerte dinámica litoral; y que la presión agrícola finalmente ha vencido a las reticencias del PEPMFC, que permitía los cultivos tropicales, pero se resistía a la invasión de los invernaderos (Norma 40.2.a), por lo que en este sentido puede decirse que el PEPMFC no ha cumplido su cometido.

Gráfico nº 50: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	63,84	59,02	57,24
MASA AGRARIA	33,26	39,71	41,49
OTROS USOS	2,91	1,27	1,27
	100,00	100,00	100,00

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS			0,00		0,00	BOSQUE DE CONIFERAS	0,00
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS			0,00		0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,00
BOSQUE DE QUERCINEAS			0,00		0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	0,00
CULTIVOS ALPUJARREÑOS	2,62	1,42	-1,20	1,42	0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	-1,20
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	23,61		-23,61		0,00	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	-23,61
CULTIVOS TROPICALES		41,95	41,95	41,95	0,00	CULTIVOS TROPICALES	41,95
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	24,33	0,90	-23,43	1,23	0,33	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-23,10
INFRAESTRUCTURAS	1,54	1,54	0,00	1,54	0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS	22,07	54,10	32,03	58,87	4,77	INVERNADEROS	36,80
LÁMINAS DE AGUA	0,89	0,89	0,00	0,89	0,00	LÁMINAS DE AGUA	0,00
LINEA DE COSTA	0,09	0,09	0,00	0,09	0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE			0,00		0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	0,00
MATORRAL CON ÁRBOLES	23,16	23,84	0,68	17,93	-5,91	MATORRAL CON ÁRBOLES	-5,23
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES			0,00		0,00	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	0,00
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	4,60	0,56	-4,03		-0,56	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	-4,60
OLIVAR	3,18		-3,18		0,00	OLIVAR	-3,18
PASTIZAL-ROQUEDOS	139,42	126,48	-12,94	127,86	1,38	PASTIZAL-ROQUEDOS	-11,56
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	4,29	2,20	-2,10	2,20	0,00	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-2,10
TIERRAS REMOVIDAS			0,00		0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO	4,89	0,72	-4,18	0,72	0,00	URBANO	-4,18
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00


LA-1, CABO SACRATIF (1984)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 5.000
N
0
100
200
300
400
500
m

LA-1, CABO SACRATIF (2007)

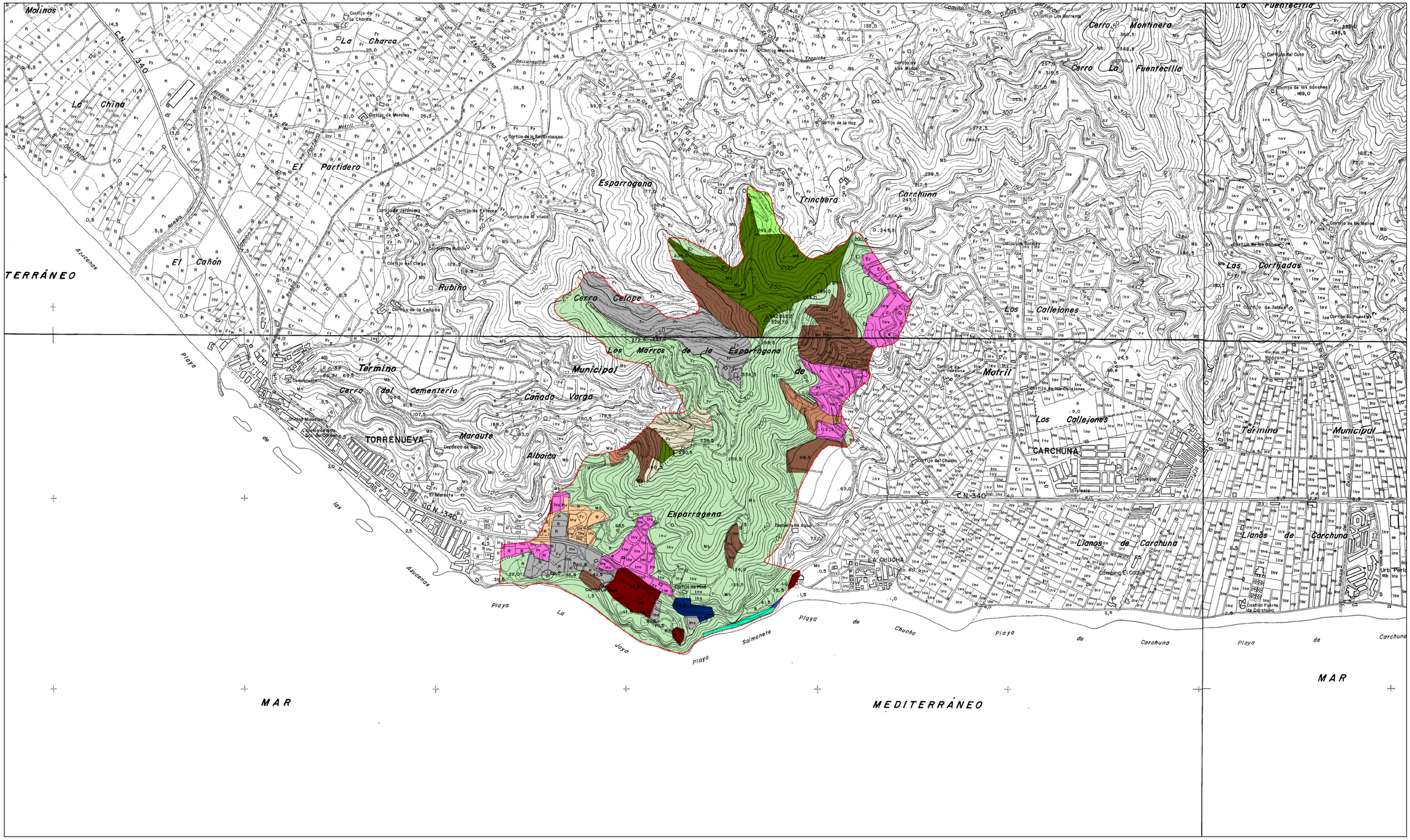
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 5.000

N

0 100 200 300 400 500 m



USOS DE SUELO LA-1, CABO SACRATIF (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

USOS DE SUELO LA-1, CABO SACRATIF (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Protección Especial Compatible; Complejos Ribereños de Interés Ambiental; RA-1 Riofrío

Éste es un espacio fundamentalmente agrícola, en el que no obstante la masa forestal tiene una presencia significativa, al igual que los otros usos. Entre 1984 y 2007 la masa agraria ha ido decreciendo progresivamente (-2,26%) mientras que la forestal se ha incrementado en parámetros parecidos (+2,02%), pues los demás usos apenas han cambiado su extensión.

El uso que más crece es el olivar, favorecido por su alta rentabilidad y apoyo público, mientras que los que más decrecen son los terrenos mixtos de herbáceos y leñosos de secano, así como los regadíos, cuyas pérdidas son prácticamente las que ha absorbido el olivar. Aun así, las pérdidas de los cultivos mixtos, el que más cambia, no pueden considerarse de una gran repercusión, pues sólo llegan al 19% del total del espacio.

Por lo tanto, puede decirse que el Complejo Ribereño de Interés Ambiental de Riofrío, el único de la provincia de Granada, ha mantenido bastante bien sus usos, pues sólo ha habido una moderada permuta de usos. En ello es muy probable que el PEPMFC haya tenido alguna repercusión, al prohibir para estos espacios la tala de árboles, los desmontes, aterrazamientos y rellenos, las instalaciones agroganaderas no tradicionales y casi cualquier otra actuación que no justifique estar ligada a la explotación de los recursos primarios (Norma 42.2). Sin embargo, prohíbe las piscifactorías (Norma 42.2.c) y las instalaciones permanentes de restauración y usos turísticos-recreativos (Norma 42.3.d), actividades todas ellas de fuerte implantación en el espacio. Por lo que se puede considerar que el PEPMFC ha sido parcialmente incumplido.

Protección Especial Compatible; Parajes

Gráfico nº 51: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	22,33	24,35	24,35
MASA AGRARIA	72,49	70,39	70,23
OTROS USOS	5,18	5,26	5,42
	100,00	100,00	100,00

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS			0,00		0,00	BOSQUE DE CONIFERAS	0,00
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	20,50	21,12	0,62	21,12	0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,62
BOSQUE DE QUERCINEAS			0,00		0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	0,00
CULTIVOS ALPUJARREÑOS	13,95	6,58	-7,37	18,21	11,64	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	4,27
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	4,80	2,96	-1,83	5,17	2,21	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	0,37
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	22,25	26,65	4,40	13,02	-13,63	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-9,23
INFRAESTRUCTURAS	6,97	6,97	0,00	6,97	0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS			0,00		0,00	INVERNADEROS	0,00
LÁMINAS DE AGUA			0,00		0,00	LÁMINAS DE AGUA	0,00
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE			0,00		0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	0,00
MATORRAL CON ÁRBOLES	1,30	4,84	3,53	4,84	0,00	MATORRAL CON ÁRBOLES	3,53
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	0,03		-0,03		0,00	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	-0,03
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	60,48	34,36	-26,12	21,16	-13,19	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	-39,32
OLIVAR	42,54	67,46	24,92	78,72	11,27	OLIVAR	36,19
PASTIZAL-ROQUEDOS	23,91	23,91	0,00	23,91	0,00	PASTIZAL-ROQUEDOS	0,00
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	4,46	6,17	1,70	7,56	1,39	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	3,10
TIERRAS REMOVIDAS	1,11	1,11	0,00	1,11	0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO	2,52	2,69	0,17	3,02	0,33	URBANO	0,50
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

RA-1, RÍO FRÍO (1984)

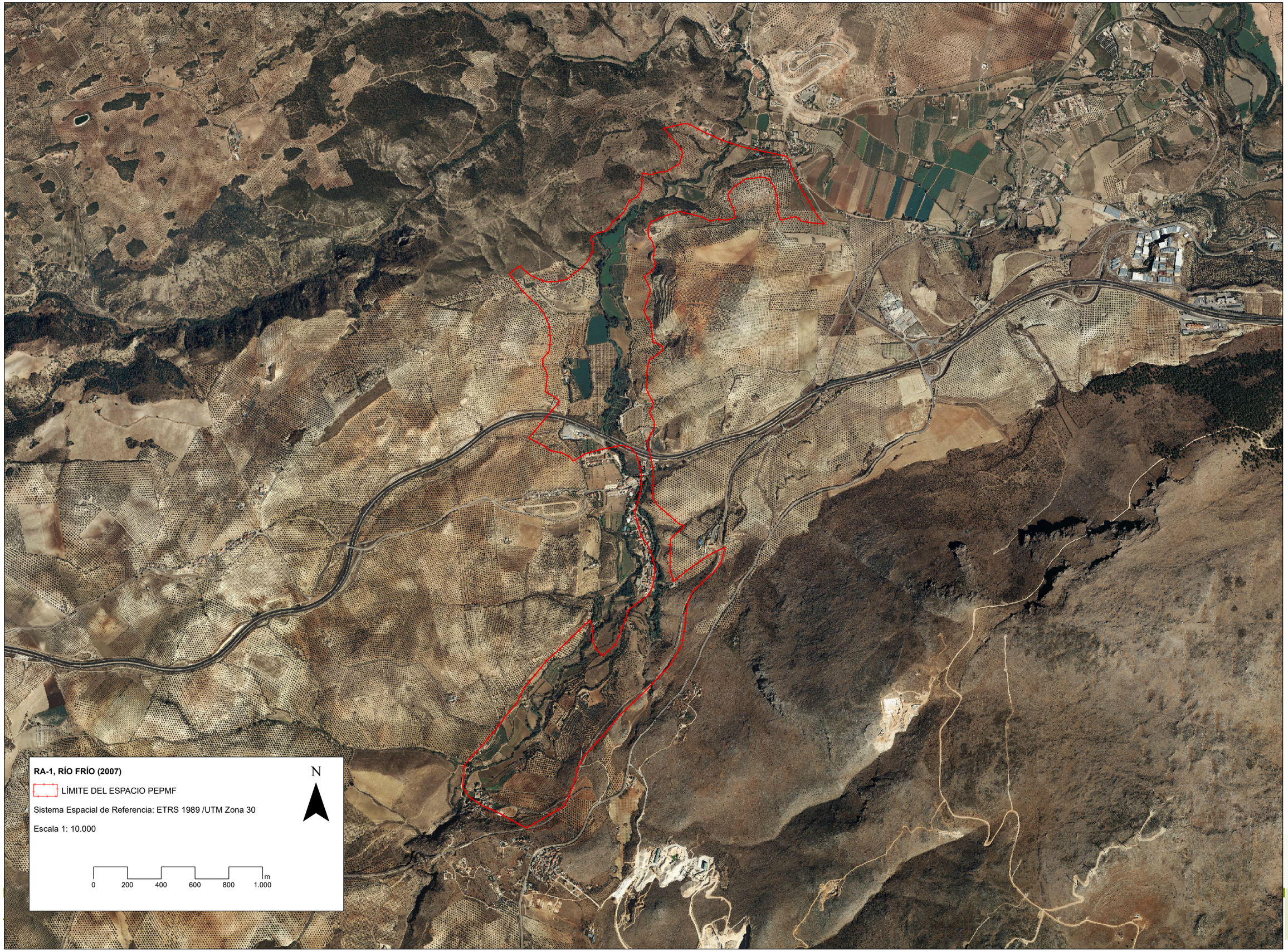
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 10.000

N

0 200 400 600 800 1.000 m


RA-1, RÍO FRÍO (2007)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 10.000
N
0
200
400
600
800
1.000
m

USOS DE SUELO RA-1, RÍO FRÍO (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 10.000

0 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

USOS DE SUELO RA-1, RÍO FRÍO (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 10.000

0 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Sobresalientes; PS-5 Mencal

Se trata de un espacio predominantemente forestal, en el que lo agrario tiene una cierta presencia y no existen otros usos. Entre 1984 y 2007 la evolución de la masa forestal traza un decrecimiento ralentizado (-3,12%), mientras que la agraria crece en la misma proporción, especialmente durante el primer periodo.

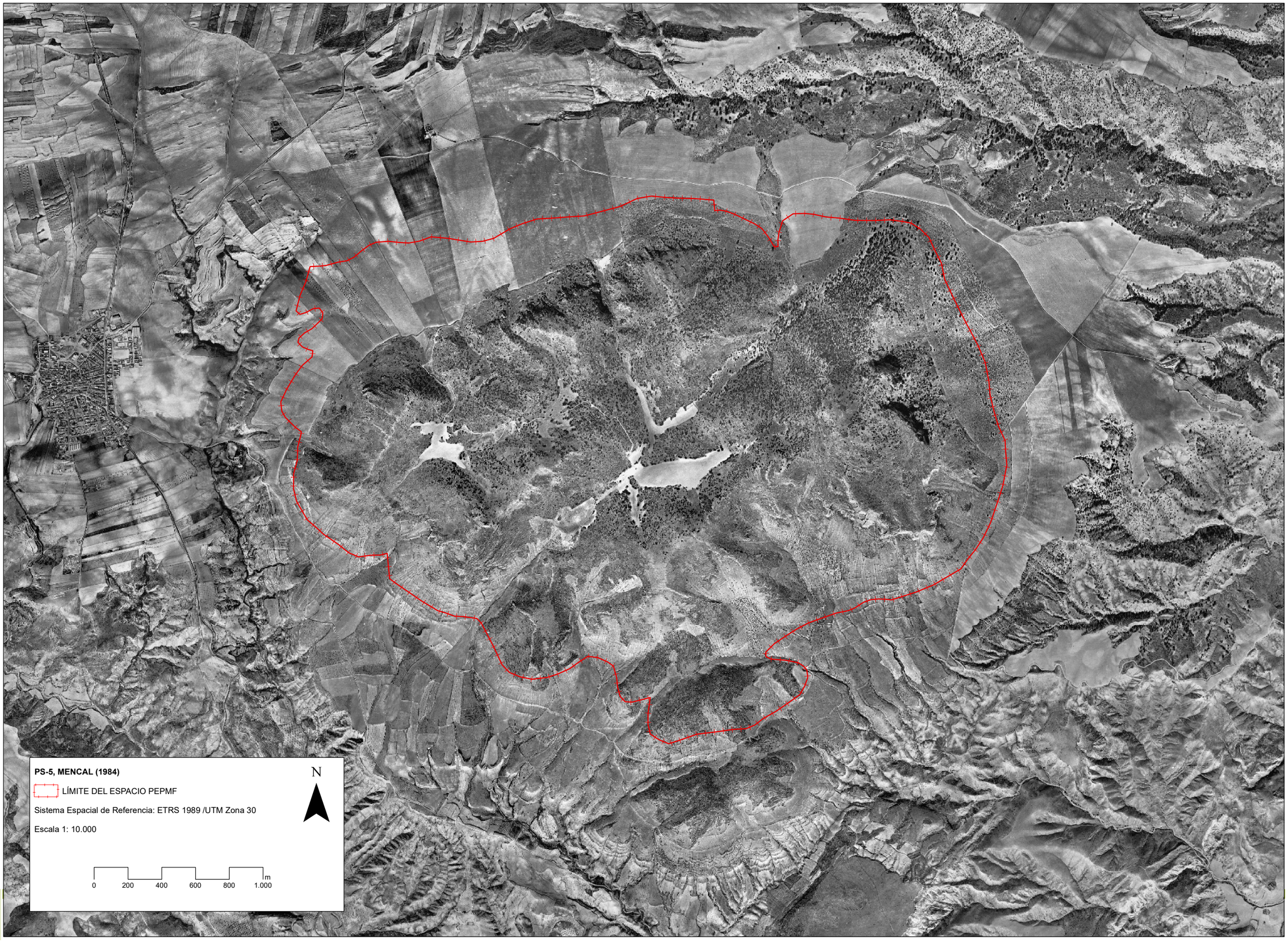
El uso que más crece, muy por encima de todos, es el matorral-pastizal-bosque, favorecido por la evolución del pastizal-roquedos y la involución del matorral con árboles. Este podría ser un claro ejemplo de como evoluciona un espacio seminatural típicamente mediterráneo cuando se alivian las presiones sobre el mismo, pues en él se ven como fluctúan a lo largo del tiempo las distintas masas forestales según condiciones biogeográficas. Esta fluctuación adquiere una moderada importancia en este caso, ya que el cambio más pronunciado supera el 22% del total del espacio.

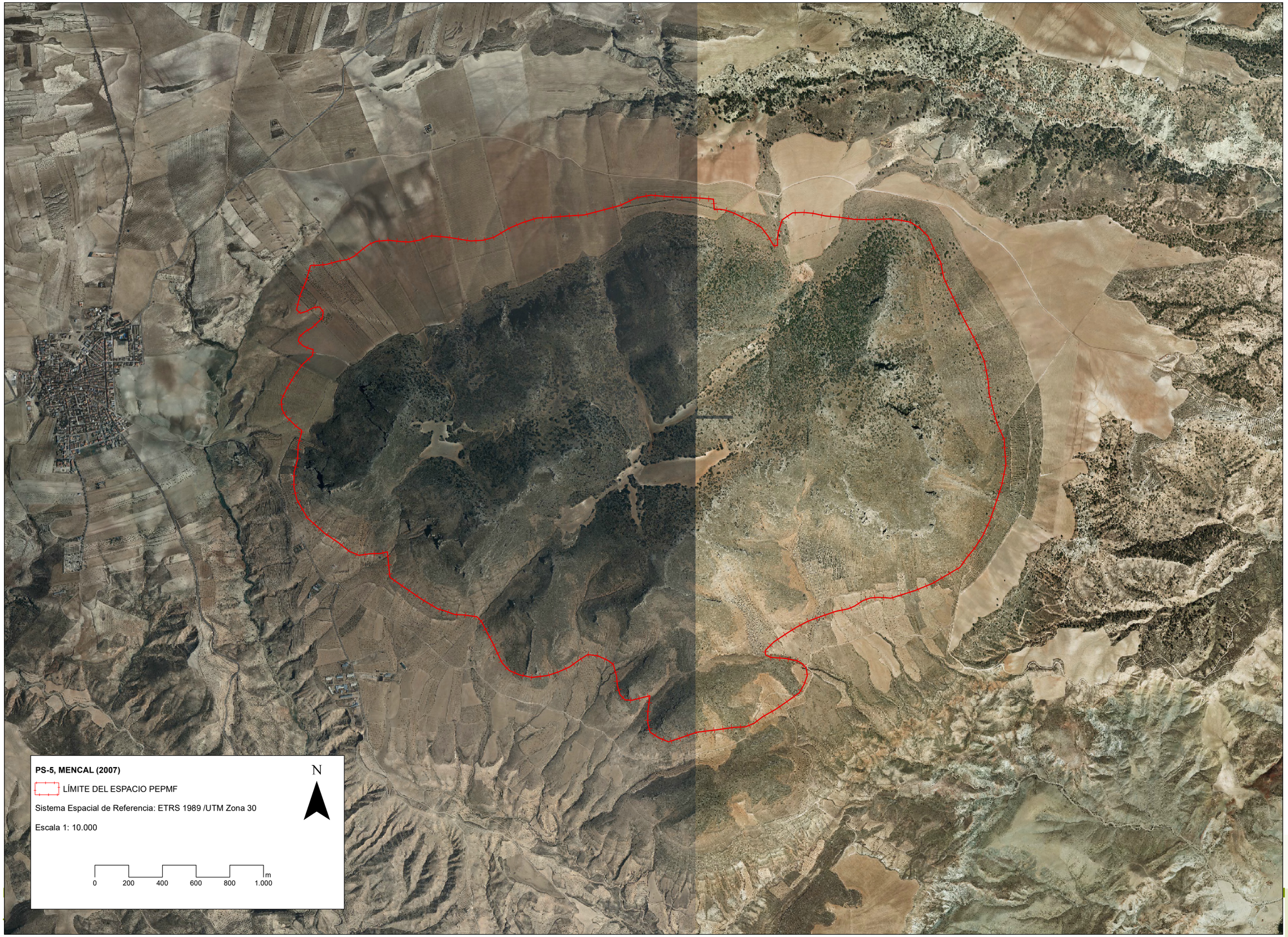
En consecuencia, el Paraje Sobresaliente de Mencal, uno de los diez espacios catalogados como tal en la provincia de Granada, va a resultar ser uno de los de mayor variación en un uso, mas no en su totalidad. Y es que la mencionada fluctuación de la masa forestal hacia formaciones más heterogéneas ya fue anunciada por la problemática del PEPMFC, cuando advertía sobre la fragilidad del medio por erosión acelerada y el sobrepastoreo en determinadas áreas del encinar potencial. En este sobrepastoreo, muy probablemente incitado desde el uso comunal del monte público GR-50033-AY, se podría esconder el retroceso del matorral con árboles al que hace referencia la problemática; y en la erosión acelerada podría radicar la perdida de pastizales-roquedos, que según se depositara en su piedemonte podría originar distintas colonizaciones de vegetación forestal. En cualquier caso, parece evidente que en esta ocasión el PEPMFC no ha tenido gran protagonismo en la evolución de este espacio, puesto que no disponía medidas específicas para ni una ni otra problemática; aunque sí que pudiera haber coadyuvado a evitar la roturación de tierras ladera arriba para la expansión de los almendrales que rodean al espacio.

Gráfico nº 52: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	79,68	76,68	76,56
MASA AGRARIA	20,32	23,32	23,44
OTROS USOS	0,00	0,00	0,00
	100,00	100,00	100,00

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS			0,00		0,00	BOSQUE DE CONIFERAS	0,00
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS			0,00		0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,00
BOSQUE DE QUERCINEAS	42,48	42,48	0,00	42,48	0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	0,00
CULTIVOS ALPUJARREÑOS		24,83	24,83	24,83	0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	24,83
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	25,84	36,17	10,33	36,94	0,76	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	11,10
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO		0,76	0,76		-0,76	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	0,00
INFRAESTRUCTURAS			0,00		0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS			0,00		0,00	INVERNADEROS	0,00
LÁMINAS DE AGUA			0,00		0,00	LÁMINAS DE AGUA	0,00
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE			0,00	220,62	220,62	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	220,62
MATORRAL CON ÁRBOLES	368,51	495,63	127,12	275,01	-220,62	MATORRAL CON ÁRBOLES	-93,50
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	68,86	68,86	0,00	68,86	0,00	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	0,00
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	14,53		-14,53		0,00	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	-14,53
OLIVAR	19,60	27,26	7,66	27,28	0,02	OLIVAR	7,68
PASTIZAL-ROQUEDOS	300,84	144,31	-156,53	143,15	-1,16	PASTIZAL-ROQUEDOS	-157,69
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	139,16	139,51	0,35	140,66	1,15	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	1,50
TIERRAS REMOVIDAS			0,00		0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO			0,00		0,00	URBANO	0,00
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00


PS-5, MENCAL (1984)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 10.000
N
0
200
400
600
800
1.000
m


PS-5, MENCAL (2007)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 10.000
N
0
200
400
600
800
1.000
m

USOS DE SUELO PS-5, MENCAL (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

USOS DE SUELO PS-5, MENCAL (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Protección Especial Compatible; Espacios Forestales de Interés Recreativo; FR-3 Sierra Elvira

Se trata de un espacio mayoritariamente forestal, en el que lo agrario tiene una presencia contenida y los otros usos son exclusivamente canteras de mármoles. Entre 1984 y 2007 la evolución de todos los usos se ha mantenido, apenas ofreciendo variaciones interanuales.

Los usos que más crecen son el bosque de coníferas, favorecido por las reforestaciones llevadas a cabo en el sellado de canteras clausuradas, así como el olivar, por las razones antes expuestas. Por su parte, el uso que más decrece son las tierras calmas o de labor, ahora pasadas mayoritariamente a olivar. No obstante, cabría precisar que ninguno de estos cambios ha supuesto una variación superficial mayor del 2% del total del espacio.

Por tanto, el Espacio Forestal de Interés Recreativo de Sierra Elvira, uno de los cuatro espacios catalogados como tal en la provincia de Granada, ha logrado mantener bastante bien sus usos, ya que las variaciones han sido mínimas. En ello seguro que ha tenido algo que ver el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (1999), que determinó a la mayor parte del espacio como "Suelos de urbanización prohibida por estar afectados al Sistema de Espacios Libres de la Aglomeración y/o ser de Alto Valor Natural, Ambiental o Paisajístico". Al igual que el PEPMFC, que impide la implantación de actividades que pudieran resultar incompatibles con su uso como área de ocio y recreo extensivo, entre ellas "Las actuaciones relacionadas con las actividades extractivas y construcciones anexas" (Norma 39.2.c); norma que se incumple reiteradamente en Sierra Elvira, supuesto que mantiene una intensa actividad como cantera de mármoles y gravas, tal y como ya se hacía constatar en la problemática asignada por el Plan a este espacio: "Impactos negativos de las explotaciones de canteras calizo-dolomíticas".

Gráfico nº 53: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	75,32	75,32	75,32
MASA AGRARIA	21,16	21,15	21,15
OTROS USOS	3,52	3,52	3,52
	100,00	100,00	100,00

USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS	90,78	107,58	16,80	107,58	0,00	BOSQUE DE CONIFERAS	16,80
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS			0,00		0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,00
BOSQUE DE QUERCINEAS			0,00		0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	0,00
CULTIVOS ALPUJARREÑOS			0,00		0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	0,00
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO			0,00		0,00	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	0,00
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO			0,00		0,00	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	0,00
INFRAESTRUCTURAS			0,00		0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS			0,00		0,00	INVERNADEROS	0,00
LÁMINAS DE AGUA			0,00		0,00	LÁMINAS DE AGUA	0,00
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE			0,00		0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	0,00
MATORRAL CON ÁRBOLES	270,51	282,30	11,79	261,51	-20,79	MATORRAL CON ÁRBOLES	-9,00
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	41,28	41,28	0,00	41,28	0,00	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	0,00
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	6,91		-6,91		0,00	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	-6,91
OLIVAR	200,69	213,13	12,45	218,61	5,48	OLIVAR	17,93
PASTIZAL-ROQUEDOS	387,35	358,76	-28,59	379,55	20,79	PASTIZAL-ROQUEDOS	-7,80
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	14,28	8,69	-5,59	3,22	-5,48	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-11,06
TIERRAS REMOVIDAS	36,91	36,91	0,00	36,91	0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO		0,05	0,05	0,05	0,00	URBANO	0,05
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

FR-3, SIERRA ELVRA (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 10.000

N

0 200 400 600 800 1.000 m

FR-3, SIERRA ELVRA (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1: 10.000

N

0 200 400 600 800 1.000 m

USOS DE SUELO FR-3, SIERRA ELVIRA (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

USOS DE SUELO FR-3, SIERRA ELVIRA (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:10.000

0 100 200 400 600 800 1.000 m

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Protección Especial Compatible; Paisajes Agrícolas Singulares; AG-14 Vega de Loja, Huétor-Tájar y Láchar

Éste es un espacio predominantemente agrícola, en el que la masa forestal tiene una presencia escueta, casi residual. No obstante, entre 1984 y 2007 la masa agraria ha ido decreciendo progresivamente (-3,72%) a favor de la masa forestal, que crece paulatinamente (+1,58%) y sobre todo de los otros usos (+2,15%).

El uso que más crece, con una notable diferencia respecto al segundo, es el olivar, que se ve motivado por su alta rentabilidad, apoyo público, reducido laboreo y por la influencia de las vecinas provincias olivareras de Jaén y Córdoba. Este uso crece a costa prácticamente de los demás usos agrícolas, con particulares pérdidas de los regadíos, las tierras calmas y los cultivos mixtos de secano. Sólo los almendrales parecen resistir en envite del olivar, creciendo ligeramente. Así pues, la espectacular eclosión del olivar ha supuesto una variación superficial aproximadamente del 25% del total del espacio.

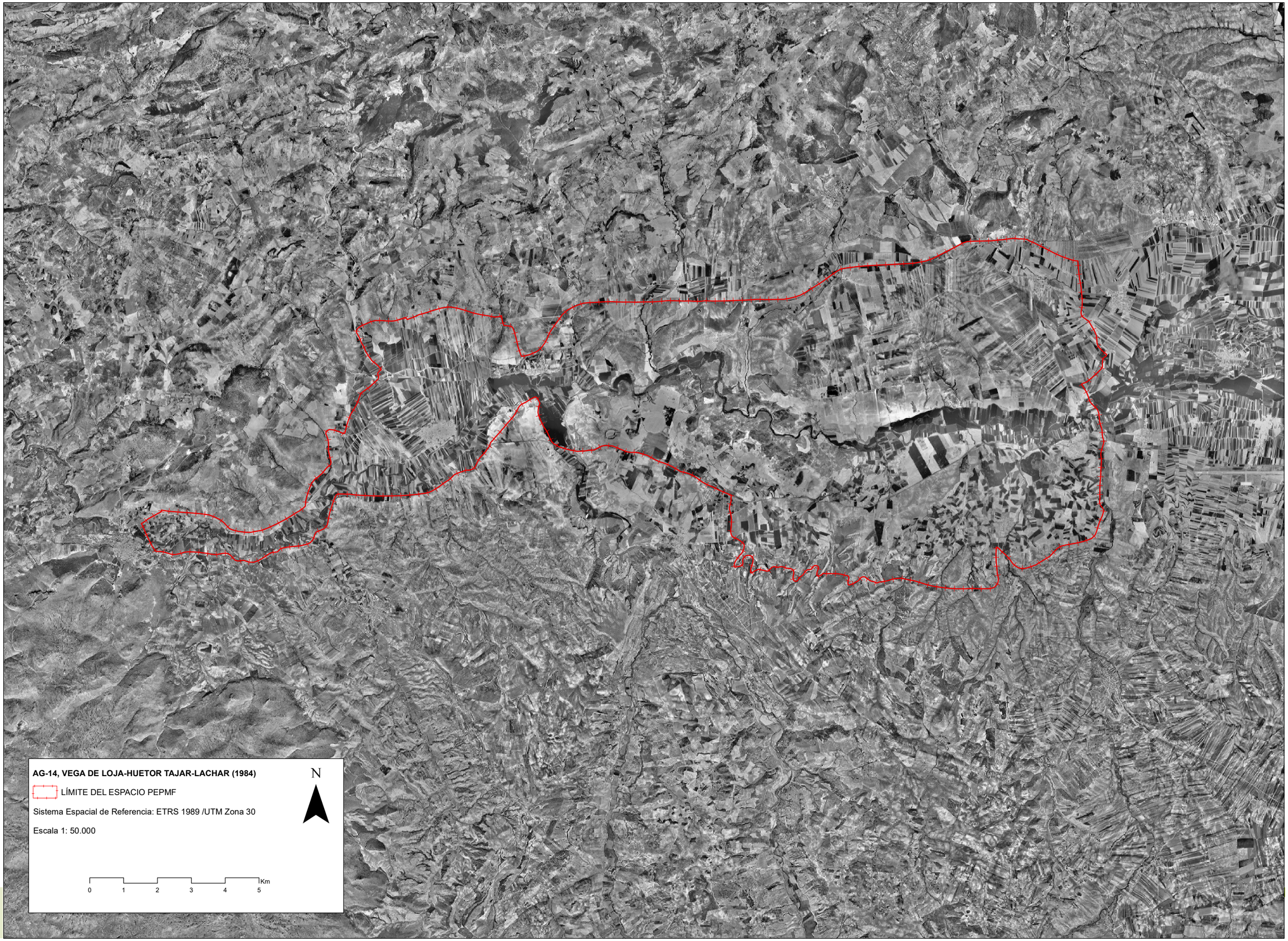
Gráfico nº 54: Evolución de los usos del suelo por categorías en los espacios de protección especial del PEPMFC de Granada (1984-2007) (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

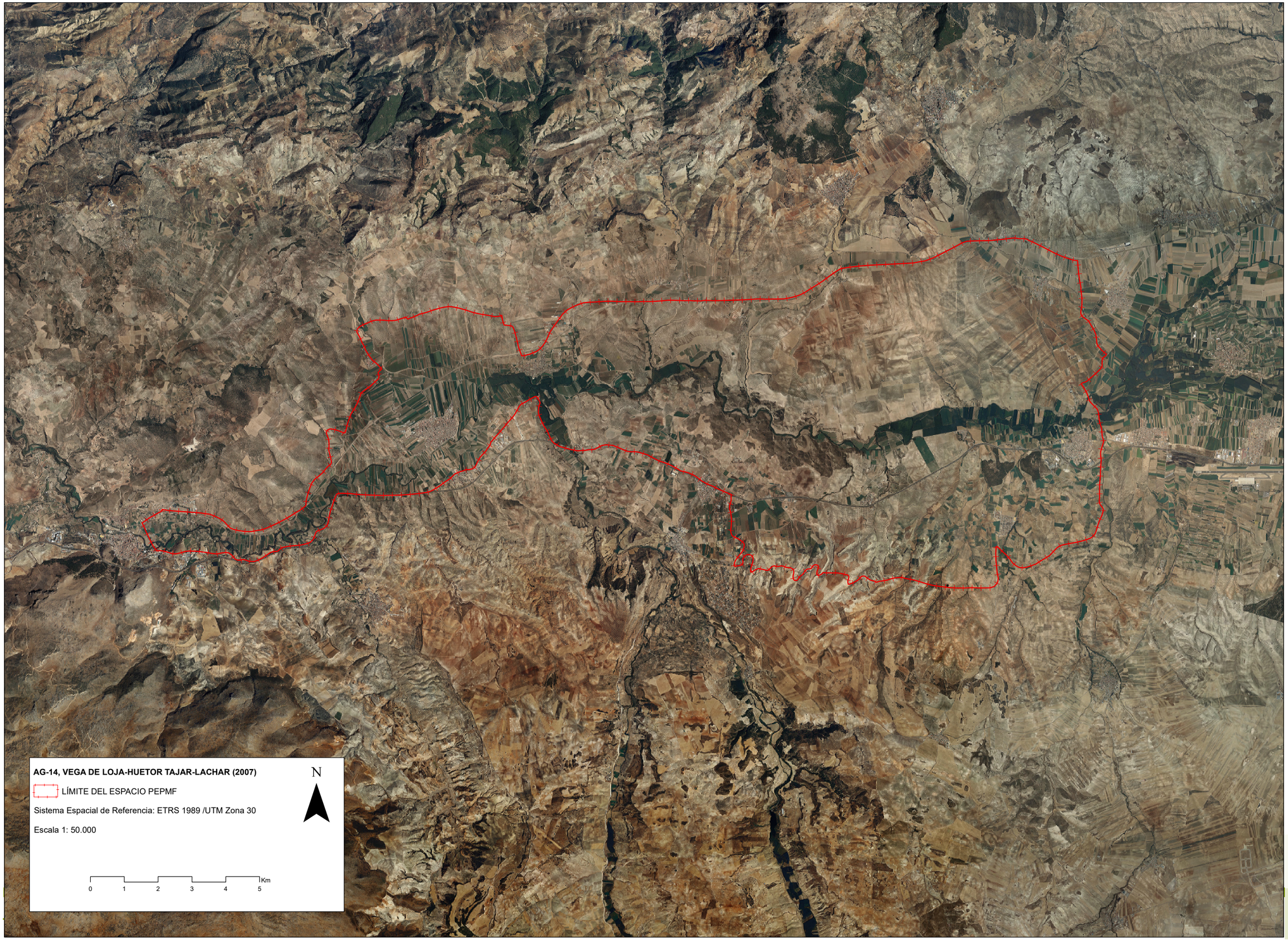
	1984	1999	2007
MASA FORESTAL	10,17	11,08	11,75
MASA AGRARIA	86,90	84,73	83,18
OTROS USOS	2,92	4,19	5,07
	100,00	100,00	100,00

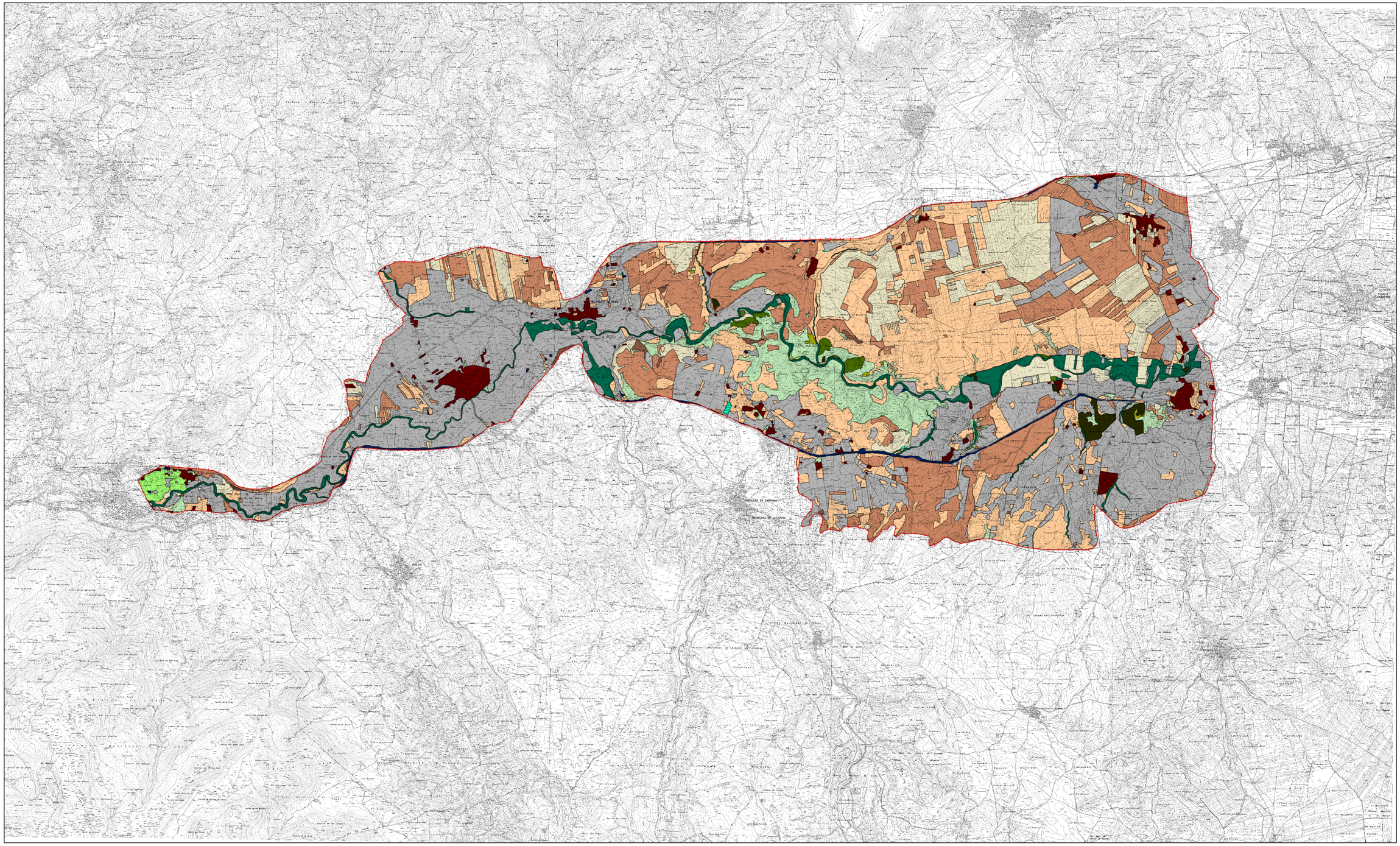
USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS	94,51	118,71	24,20	148,83	30,12	BOSQUE DE CONIFERAS	54,32
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	552,93	707,73	154,80	772,93	65,21	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	220,00
BOSQUE DE QUERCINEAS	0,32		-0,32		0,00	BOSQUE DE QUERCINEAS	-0,32
CULTIVOS ALPUJARREÑOS	68,12	66,59	-1,53	76,54	9,95	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	8,43
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	38,85	66,36	27,51	221,28	154,92	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	182,43
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS			0,00		0,00	DEHESAS	0,00
FRUTALES DE REGADÍO		13,49	13,49	21,39	7,91	FRUTALES DE REGADÍO	21,39
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	5.793,53	4.499,23	-1.294,30	4.084,72	-414,51	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-1.708,81
INFRAESTRUCTURAS	95,01	159,84	64,83	186,89	27,05	INFRAESTRUCTURAS	91,88
INVERNADEROS			0,00	6,05	6,05	INVERNADEROS	6,05
LÁMINAS DE AGUA	4,84	7,98	3,14	9,50	1,51	LÁMINAS DE AGUA	4,66
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	2,42		-2,42		0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	-2,42
MATORRAL CON ÁRBOLES	50,98	46,17	-4,81	44,89	-1,28	MATORRAL CON ÁRBOLES	-6,09
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	11,18	9,29	-1,88	8,98	-0,32	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	-2,20
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	1.399,53	689,84	-709,69	240,44	-449,40	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	-1.159,09
OLIVAR	2.650,85	5.315,09	2.664,24	6.411,59	1.096,50	OLIVAR	3.760,74
PASTIZAL-ROQUEDOS	836,59	804,87	-31,72	814,38	9,51	PASTIZAL-ROQUEDOS	-22,21
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	3.282,86	2.252,09	-1.030,77	1.604,64	-647,45	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-1.678,22
TIERRAS REMOVIDAS			0,00		0,00	TIERRAS REMOVIDAS	0,00
URBANO	345,52	470,74	125,22	574,97	104,23	URBANO	229,46
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

En consecuencia, puede confirmarse que el Paisaje Agrícola Singular de la Vega de Loja, Huétor-Tájar y Láchar, uno de los catorce espacios catalogados como tal en la provincia de Granada, es el espacio más transformado de todos los analizados, por otra parte, tal y como correspondería a un enclave tan feraz como es éste.

La problemática detectada por el PEPMFC (vertidos sólidos y líquidos, deficiencias en la infraestructura de riegos y tala del bosque galería) ha podido ser mitigada en algo gracias a su mediación. Esto habrá sido menos decisivo en los vertidos y los riegos, pero sí que puede haber tenido algo que ver en la tala del bosque galería, primero, por cuanto que el bosque de frondosas caducifolias se ha incrementado en 220 hectáreas, muchas de ellas dedicadas al cultivo de la chopera, pero otras por mejora de la vegetación riparia; y segundo, por las limitaciones que su Norma 41.3.a establece a la tala de árboles para la transformación de uso, obligándose a presentar un Estudio de Impacto Ambiental que la justifique.


AG-14, VEGA DE LOJA-HUETOR TAJAR-LACHAR (1984)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 50.000
N
0
1
2
3
4
5
Km


AG-14, VEGA DE LOJA-HUETOR TAJAR-LACHAR (2007)
LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF
Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30
Escala 1: 50.000
N
0
1
2
3
4
5
Km



USOS DE SUELO AG-14,VEGA DE LOJA-HUETOR TAJAR-LACHAR (1984)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

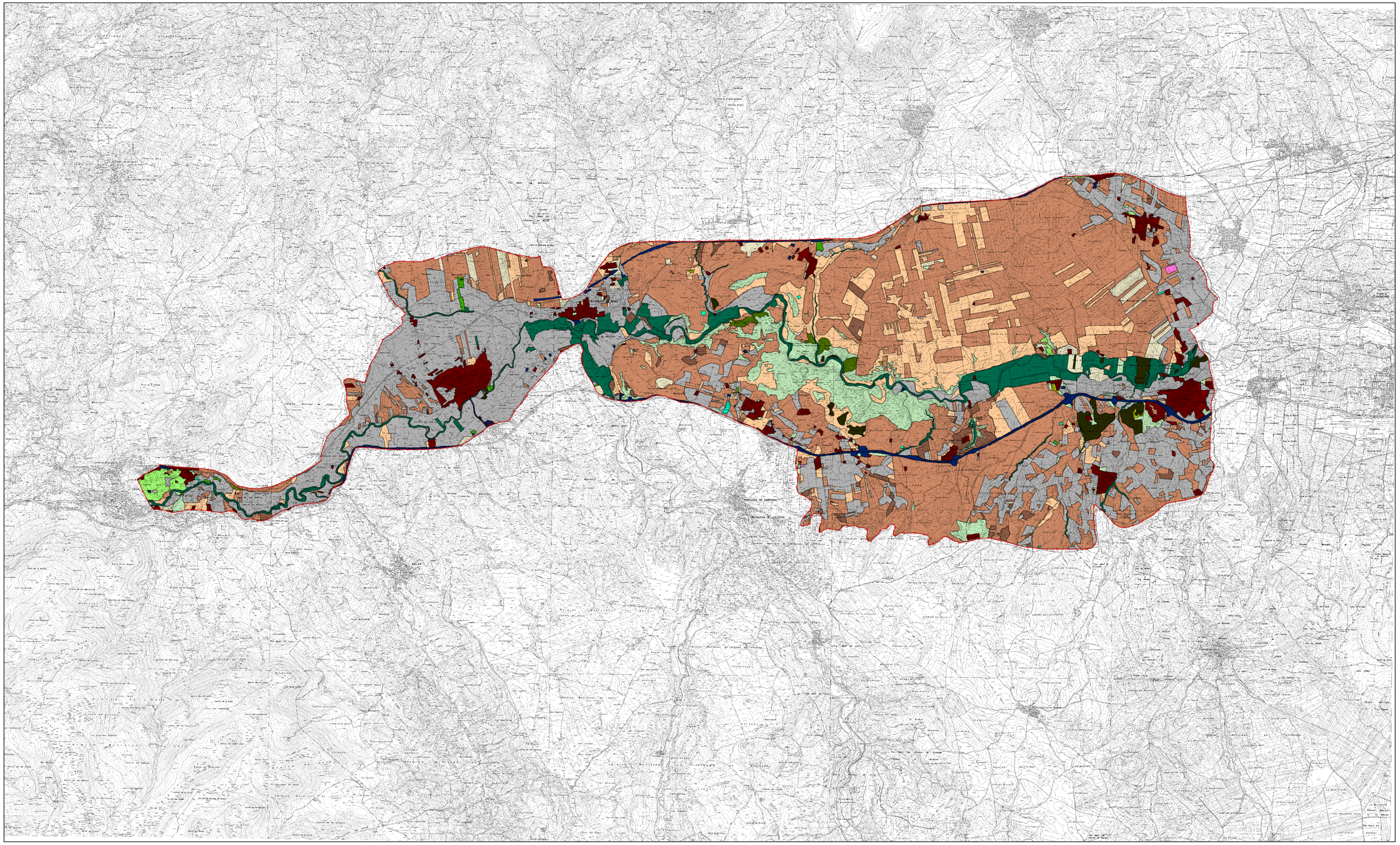
Escala 1:50.000

0 0,5 1 2 3 4 5 Km

N

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO



USOS DE SUELO AG-14,VEGA DE LOJA-HUETOR TAJAR-LACHAR (2007)

LÍMITE DEL ESPACIO PEPMF

Sistema Espacial de Referencia: ETRS 1989 /UTM Zona 30

Escala 1:50.000

N

0 0,5 1 2 3 4 5 Km

LEYENDA
USOS DE SUELO

- BOSQUE DE CONÍFERAS
- BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS
- BOSQUE DE QUERCÍNEAS
- CULTIVOS ALPUJARREÑOS
- CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO
- CULTIVOS TROPICALES
- DEHESAS
- FRUTALES DE REGADÍO
- HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO
- INFRAESTRUCTURAS
- INVERNADEROS
- LÁMINAS DE AGUA
- LÍNEA DE COSTA
- MATORRAL CON ÁRBOLES
- MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE
- MATORRALES RALOS Y PASTIZALES
- MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO
- OLIVAR
- PASTIZAL-ROQUEDOS
- TIERRAS CALMAS O DE LABOR
- TIERRAS REMOVIDAS
- URBANO
- USO NO DEFINIDO

Del análisis realizado sobre la evolución de los usos 1984-2007 se puede concluir que:

- Aunque en la Provincia los usos forestales y los agrarios están bastante equiparados, en los espacios protegidos por el PEPMFC predominan los usos forestales, con la excepción de las Zonas Húmedas Transformadas, los Complejos Ribereños de Interés Ambiental y los Paisajes Agrícolas Singulares, como por otra parte es obvio pensar. Esto pone de manifiesto que el PEPMFC se va a dedicar a los espacios más forestales de la provincia de Granada, aunque no descuida aquellos agrarios que por su relación con el medio físico guardan algún tipo de interés.

- En los espacios protegidos por el PEPMFC suceden menos cambios porcentuales que en la Provincia, aunque algunas tipologías de espacios, particularmente las más agrarias, pueden presentar cambios de superficie porcentualmente superiores a los de la Provincia. Por lo tanto, a grandes rasgos, protección equivale a estabilidad de usos del suelo.

- Entre los espacios protegidos del PEPMFC, los que presentan una menor variación de superficies son aquellos sobre los que recaen más figuras o instrumentos de protección (PEPMFC, RENPA, Red Ecológica Europea Natura 2000, Reserva de la Biosfera, Sitio Ramsar, protecciones de los Planes Subregionales, etc.). Por consiguiente, cuanta mayor protección mayor inmutabilidad de usos del suelo.

- El olivar, que es la categoría que más cambia porcentualmente en la Provincia, no es la categoría que más cambia en la mayor parte de los espacios protegidos por el PEPMFC (aunque sí en su conjunto), sino que en ellos las categorías que más han crecido han sido las forestales y las que más han decrecido han sido las agrarias tradicionales. Es por ello que puede inferirse que los espacios protegidos del PEPMFC presentan dinámicas de evolución de usos del suelo ligeramente diferentes a las del resto de la Provincia.

Gráfico nº 55: Evolución de la superficie cambiante para los nueve espacios analizados (1984-2007). (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

ÁMBITO	Superficie cambiante 1984-2007		Categoría más cambiante			% Macrocategorías 2007			ÁMBITO
	Ha	%	Ha	%	Categoría mayoritaria	Forestal	Agraria	Otros	
PROVINCIA	161.172,78	12,76	80.426,82	6,37	Olivar	49,85	47,44	2,70	PROVINCIA
PEPMFC	32.828,04	7,10	9.647,63	2,09	Olivar	80,31	18,53	1,16	PEPMFC
CL-1	51,56	18,63	-22,42	8,10	Cultivos leñosos de secano	79,85	12,86	7,29	CL-1
PE-1	163,22	0,94	163,23	0,94	Matorral con árboles	99,73	0,00	0,27	PE-1
CS-6	573,27	11,60	471,06	9,53	Bosque quercíneas	85,72	13,19	1,08	CS-6
HT-1	1,66	2,22	3,31	4,43	Pastizal-roquedo	24,82	65,45	9,72	HT-1
LA-1	78,75	30,92	41,95	16,47	Cultivos tropicales	57,24	41,49	1,27	LA-1
RA-1	48,58	23,72	-39,32	19,20	Mixto herbáceos y leñosos de secano	34,35	70,23	5,42	RA-1
PS-5	265,72	27,12	-157,69	16,09	Pastizal-roquedo	76,56	23,44	0,00	PS-5
FR-3	34,78	3,32	17,93	1,71	Olivar	75,32	21,15	3,52	FR-3
AG-14	4.579,36	30,07	3.760,74	24,70	Olivar	11,75	83,18	5,07	AG-14

Gráfico nº 56: Variación en las macro-cateogrías de usos del suelo en los nueve espacios analizados (1984-2007). (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).

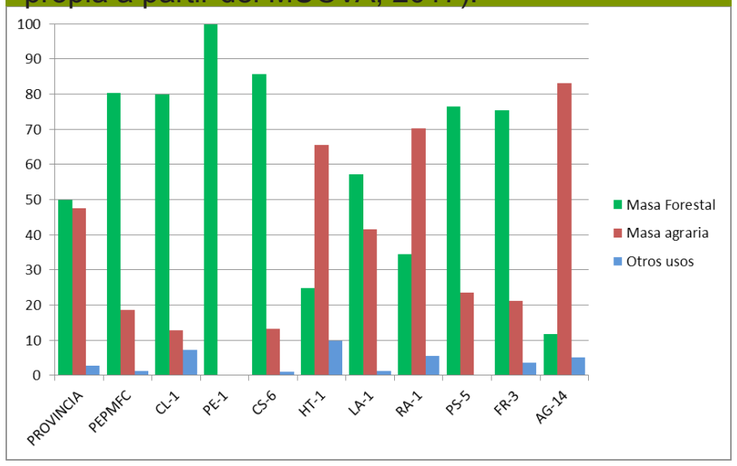
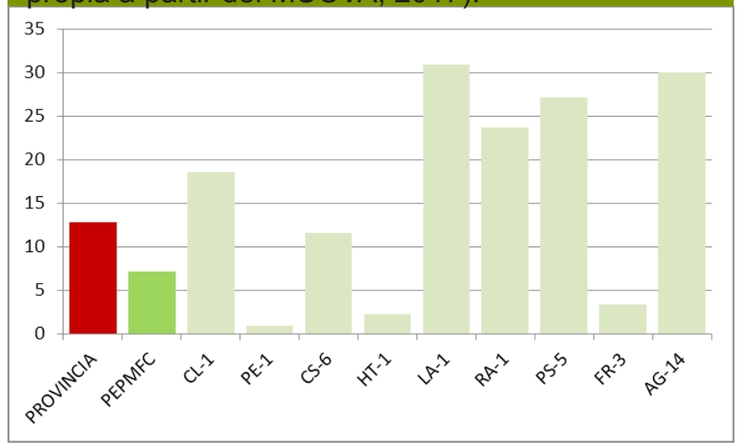


Gráfico nº 57: Diferencia porcentual de las superficies cambiantes en los nueve espacios analizados (1984-2007). (Fuente: Elaboración propia a partir del MUCVA, 2017).



7.1.2.- CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS, NORMAS Y ACCIONES PLANTEADOS.

El cometido de este capítulo es revelar el grado en el que los resultados obtenidos se incardinan con los objetivos, normas y acciones planteados inicialmente. Para ello se analizarán uno por uno y se les asignará una categoría preestablecida. Estas categorías serán, para los objetivos y las normas: cumplido (V), cumplido con condicionantes ($V_¡$), no cumplido con condicionantes ($X_¡$) y no cumplido (X); y para las acciones: no ejecutado (N.E.), parcialmente ejecutado (P.E.), en proceso de ejecución (E.P.), completamente ejecutado (E) y ejecutado con modificaciones (E.M.). Al final del capítulo se establecerá una distribución de los cumplimientos a lo largo del tiempo y en su distribución por toda la Provincia, por si de ello pudieran derivarse relaciones de causalidad.

Para justificar el grado de cumplimiento se han tenido en consideración el análisis del planeamiento realizado (aplicándose porcentajes cuando procede), el estudio en profundidad que se ha hecho de las declaraciones de Utilidad Pública o Interés Social emitidas por la CPOTU (aplicándose porcentajes cuando ha sido posible), la información obtenida en las entrevistas mantenidas y la observación directa del investigador, en algunos casos observación directa participante al haber realizado labores homólogas. En otras ocasiones se hace necesaria la realización de comprobaciones más precisas, en cuyo caso se remite al término de 'requiere comprobación', por cuanto que habría que investigar si la opinión ofrecida es certera o no.

Aclarar que no se ha entrado a valorar el cumplimiento general de alguna de estas partes, si no que en este apartado se limitará al chequeo del cumplimiento de cada objetivo, norma y acción, aportando a lo sumo algunas matizaciones que han de ayudar a su interpretación y aclaración. La valoración general será afrontada en el capítulo de validación del Plan.

7.1.2.1. GRADO DE CUMPLIMIENTO POR OBJETIVOS.

	OBJETIVOS	CUMPLIDO	MATIZACIONES
OBJETIVOS FUNDAMENTALES	1. Diseñar una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características.	V	No sólo contribuyó al marco legal operativo de los aprovechamientos en SNU, sino que durante muchos años fue prácticamente el único referente y su normativa aún sigue vigente en muchas partes de Andalucía.
	2. Elaborar y compatibilizar las directrices de utilización y gestión de los recursos naturales de la provincia a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a corto, medio y largo plazo.	$X_¡$	Aunque se elaboraron unas Directrices de Gestión de Recursos, ésta nunca entró en funcionamiento. Sí que sirvió para profundizar en el conocimiento del territorio, diseñar adecuadamente el Plan Especial y sentó las bases de algunos de los primeros PORN y PRUG.
	3. Profundizar en el conocimiento del territorio, sus recursos y sus formas de explotación a través de una sistemática globalizadora de análisis hasta ahora poco desarrollada; y al mismo tiempo en el conocimiento de los impactos degradantes que de dicha utilización se derivan.	V	Posiblemente se trate del mejor trabajo de la época en cuanto al diagnóstico territorial y ambiental de toda Andalucía y, quizás, aún no se haya superado un estudio general como éste, a la altura de trabajos como el Catálogo de Paisajes de Andalucía. Existen múltiples estudios sectoriales, subterritoriales, etc., pero pocos aportan una visión de conjunto como ésta. Además, su inventariado de espacios protegidos, con sus defectos, ha sido pionero y durante mucho tiempo uno de los más completos.
	4. Proporcionar un marco de análisis territorial válido para el desarrollo del Planeamiento local, y útil para el establecimiento de criterios y decisiones por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo.	$V_¡$	Así ha sido durante mucho tiempo, durante el que ha hecho de guía de la CPOTU, pero también de los departamentos de Prevención Ambiental, ayuntamientos, redactores de planeamiento, etc. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la LOUA y la pérdida de funciones de la CPOTU su efecto se va diluyendo y va quedando prácticamente tan sólo para la consignación de parte del Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido por Planificación Territorial.

OBJETIVOS CONCRETOS	1. La elaboración de una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular y controlar los usos y actividades localizadas en el territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características y valores naturales. Este Plan, de acuerdo con el referido documento programático de la DGU juega un triple papel en el sistema de planeamiento:		
	a. Complementa a la normativa de carácter general a nivel provincial (NSP, art. 86.3 del RP), identificando áreas de especial protección y estableciendo determinaciones específicas en relación con los objetivos de protección.	V_i	No sólo completó la normativa provincial sino que la superó, e incluso suplantó, ya que durante un tiempo fue prácticamente la única referencia planificadora. Hoy parte de esta normativa de referencia va quedando derogada por los Planes Subregionales y las ordenación de las distintas protecciones incidentes sobre el territorio.
	b. Constituye un marco de referencia para la CPU en la tramitación de licencias y expedientes que en relación con los objetivos del PE le sean requeridos.	V	En cuanto un proyecto de actuación cae en SNU es sometido a información de la CPOTU, antes siendo preceptivo y vinculante, desde la entrada en vigor de la LOUA sólo informándose sobre su viabilidad. Pero sigue siendo un ítem más de los que se chequean, entre otros.
	c. Orienta al planeamiento local futuro en cuanto al tratamiento específico de sus problemas medioambientales y especialmente a la regulación de los suelos clasificados como no urbanizables.	V_i	Lo fue más para el SNU donde recaían los espacios protegidos catalogados que sobre el resto. Las Normas Particulares fueron más y mejor observadas que las Normas Generales. Aun así, muchos de los aspectos generales que recogen las normativas del planeamiento general urbanístico tienen su fundamento en el PEPMFC.
	2. La formación del Catálogo de Espacios y Bienes protegidos de la provincia, al objeto de dotarlos de la normativa específica de protección que evite la implantación de aquellos nuevos usos que impliquen deterioro o degradación del medio. Ello sin perjuicio de futuras actuaciones tendentes a la ordenación integral de sus recursos territoriales mediante la adecuada instrumentación técnica y jurídica.	V	El Catálogo de Espacios y Bienes protegidos, sus normas de aplicación e incluso sus fichas resumen, han sido el elemento de mayor éxito del Plan. No sólo ha servido de referencia para la planificación del ámbito, sino que realmente ha coadyuvado a su gestión. Además, el hecho de que su normativa haya sido literalmente copiada en todas las planificaciones generales urbanísticas de la Provincia hace que sea un referente vivo.
	3. Inclusión de la política urbanística en relación al medio físico en el contexto de la política territorial global respecto a la utilización y gestión de los recursos naturales y territoriales de la provincia, a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a medio, corto y largo plazo. Para ello se incorpora como documento complementario y orientativo las 'Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural', aportación técnica al proceso de configuración de las 'Directrices Regionales de Política Territorial' que impulsa la DG de Ordenación del Territorio.	X_i	La política urbanística desde la aprobación del PEPMFC se ha hecho eco de un campo, el del medio físico/ambiental, que hasta entonces era tratado con reticencias, desordenadamente y, cuanto menos, de manera secundaria, incluso en el SNU. A partir del mismo se tuvo mucho más en cuenta, cierto que sólo para los espacios catalogados y algunos aspectos básicos, pero ya era un apartado que todo plan general urbanístico debería considerar. Ahora bien, las Directrices Territoriales, pese a ser un trabajo excelente y que posiblemente podría haber resultado muy útil, se dejaron en cajón y sólo se desempolvaron para confeccionar los primeros PORN y PRUG; luego nunca más se supo de ellas.

7.1.2.2. GRADO DE CUMPLIMIENTO POR NORMAS.

NORMAS SOBRE PROTECCIÓN DE RECURSOS Y DEL DOMINIO PÚBLICO		CUMPLIMIENTO	MARIZACIONES
CAUCES, RIBERAS Y MÁRGENES	14.1.a) Recoger con suficiente detalle los cauces, riberas, márgenes y zonas de policía y seguridad.	V	El 100% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
	14.1.b) Quedan prohibidas las obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar el curso de	Vi	La posterior legislación de aguas prohibe la obstrucción de cauces, por lo tanto se cumple la norma con refuerzo de la legislación sectorial.
	14.1.b) Podrán autorizarse la extracción de áridos previa autorización por la legislación sectorial y lic	Vi	La posterior legislación de aguas prohibe la extracción de áridos, por lo tanto se cumple la norma con refuerzo de la legislación sectorial.
	14.1.c) Se exigirá EIA para las obras en dominio público hidráulico y sus zonas de protección.	Vi	La posterior legislación de aguas y de prevención ambiental también lo exige, por lo tanto se cumple la norma con refuerzo de la legislación sectorial.
	14.1.d) Las piscifactorías estarán sometidas a autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo y	Xi	Tras analizar todos los proyectos de actuación no hay ningún caso y sin embargo si que consta alguna piscifactoría en la Provincia (al menos Riofrío), aunque se desconoce cuando se autorizó.
	14.1.e) Las riberas se dedicarán preferentemente a usos forestales.	Vi	La posterior legislación de aguas obliga a que sea forestal, por lo tanto se cumple la norma con refuerzo de la legislación sectorial.
	14.1.e) La ordenación urbanística de los usos en las márgenes y zonas de protección impondrá med	V	El 85% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma prácticamente cumplida.
EMBALSES	14.2.a) En los embalses se establecerá un perímetro de protección de 500 m. en el que se exigirá la	V	Así se exige en todas las autorizaciones y licencias informadas por Aguas, Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Ayuntamientos, por lo que cuando han pasado por estos filtros se ha exigi
	14.2.b) El planeamiento urbanístico determinará los usos y actividades compatibles con el embalse.	V	El 80% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
	14.2.b) Hasta que el planeamiento no fije usos, en los 500 m. sólo se admitirán actividades de mante	X	Solo el 40% del planeamiento analizado lo recoge, además se han instalado en muchos embalses usos no admitidos (por ejemplo en el embalse de Cubillas).
	14.2.c) Recoger con suficiente detalle la zona de protección de los embalses.	V	El 60% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
	14.2.c) Inventariar las actividades presentes en la zona de protección de los embalses.	X	Solo el 40% del planeamiento analizado lo recoge, y generalmente obligado por otras protecciones (por ejemplo PORN P.N. Sierra Nevada en el embalse de Quéntar)
AGUAS SUBTERRÁNEAS	14.3.a) Quedan prohibido establecimientos industriales capaces de contaminar las aguas profundas	Vi	El 14% de las actuaciones en SNU denegadas fueron industrias, por lo que se fue tajante en su aplicación. Escaparon algunos casos, sobre todo en la Vega de Granada, pero por apertura del P
	14.3.b) Las fosas sépticas de viviendas sólo podrán autorizarse cuando mediante estudio hidrogeoló	Xi	No constan solicitudes de fosas sépticas para su autorización en SNU, por lo cabe esperar que se realizaron sin autorización, aunque requeriría comprobación.
	14.3.c) Recoger con suficiente detalle los acuíferos y sus zonas de protección.	X	Solo el 20% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma incumplida.
	14.3.c) Inventariar los elementos de impacto que pudieran localizarse sobre ellos.	X	Solo el 5% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma incumplida.
VERTIDOS	14.4.a) Para la concesión de licencia urbanística relacionada con cualquier actividad que pueda gen	Xi	Los proyectos de solicitud de licencia así suelen recogerlo, aunque luego hay algunos vertidos sin depurar (por ejemplo a cauce o la red de acequias), aunque requeriría comprobación.
	14.4.b) El otorgamiento de licencia urbanística o de apertura para estas actividades quedará condici	Vi	Muchas solicitudes se acompañan de autorización de vertido, aunque los volúmenes y composición de las aguas residuales no siempre se corresponden con lo previsto. Requeriría comprobació
	14.4.c) El planeamiento urbanístico preverá: necesidades de depuración, límites de depuración, tecn	V	El 90% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
RECURSOS HÍDRICOS	14.5.a) Para la obtención de licencia urbanística o de apertura será necesario justificar la existencia	Vi	En buena parte de las solicitudes de licencia se aportan o se condiciona a su aportación, por lo tanto cumple la norma con refuerzo de la legislación sectorial.
	14.5.b) Igual justificación deberá adoptarse en la tramitación de usos residenciales u hoteleros en SI	Vi	En buena parte de las solicitudes de licencia se aportan o se condiciona a su aportación, por lo tanto cumple la norma con refuerzo de la legislación sectorial.
VEGETACIÓN	15.2. El planeamiento delimitará las masas sujetas a las determinaciones de este Plan: localizados e	V	El 75% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
	15.2. La tala de estos árboles requerirá licencia urbanística.	Xi	No constan solicitudes de tala de árboles, por lo cabe esperar que se realizaron sin autorización, aunque requeriría comprobación.
	15.3. El planeamiento establecerá las determinaciones para su conservación y uso.	V	El 90% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
FAUNA	16.1. Será necesaria licencia urbanística para vallados cinegéticos, no autorizándose los que favorez	Xi	No constan solicitudes de vallados cinegéticos (en la CPOTU, si que en Medio Ambiente), por lo cabe esperar que se realizaron sin autorización, aunque requeriría comprobación.
	16.2. En la solicitud de licencia para obras que afecten a la libre circulación piscícola deberá incluirse	Xi	No constan inclusión de justificación de impacto sobre la fauna piscícola en la solicitud de licencia para piscifactorías, seguramente fue exigido por Medio Ambiente, aunque requeriría comprobac
	16.3. Al clasificar y calificar el suelo, el planeamiento considerará la presencia de fauna de interés y s	V	El 95% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida, aunque con refuerzo de la legislación sectorial.
SUELO	17.1. Las solicitudes de licencia urbanística que apareje movimientos de tierra en pendientes >15%,	Xi	No constan que en la contestación de estas solicitudes se alegase superar estos límites, aunque seguro que hubo alguna actuación que los superaba, requeriría comprobación.
	17.2. No será necesaria licencia para los movimientos de tierras aprobados por la Administración urb	Xi	No constan solicitudes de movimientos de tierras por la administración urbanísticas, requeriría comprobación.
	17.3. Al clasificar el suelo se tendrá en cuenta las características topográficas, mecánicas y agronón	V	El 95% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
PAISAJE	18.1. Actividades impactantes como minas, canteras, vertederos, desguaces, etc., deberán justificar	V	Las solicitudes presentadas justificaban más o menos acertadamente la ausencia de importante impacto paisajístico.
	18.2. Los carteles publicitarios o informativos (excepto viales) estarán sujetos a licencia.	Vi	No constan solicitudes para la instalación de carteles, si bien han desaparecido la mayoría del SNU, posiblemente por el refuerzo de la legislación sectorial.
	18.2. Los carteles publicitarios o informativos apoyados en elementos naturales quedan prohibidos.	Vi	No constan solicitudes para la instalación de carteles en estas circunstancias, si bien han desaparecido la mayoría del SNU, posiblemente por el refuerzo de la legislación sectorial.
	18.3. El planeamiento delimitará perímetros de emplazamiento de publicidad autorizados.	X	Solo el 35% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma incumplida.
	18.3. El planeamiento declarará fuera de ordenación los elementos publicitarios existentes que contr	X	Solo el 30% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma incumplida.
	18.4. Los proyectos de construcción de símbolos conmemorativos estarán sometidos a la autorizació	Xi	No constan solicitudes de elementos conmemorativos, aunque se han instalado algunos (por ejemplo cruces), requeriría comprobación.
	18.5. El planeamiento recogerá los principales hitos paisajísticos naturales o construidos estableciér	Vi	El 80% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida, si bien cabe precisar que no es frecuente encontrar perímetros de protección.
	18.5. En el planeamiento se establecerán las normas necesarias para garantizar la integración paisa	V	El 95% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida, aunque casi siempre lo regula en SU, menos en SNU.
YACIMIENTOS	19.1. El planeamiento recogerá los yacimientos tanto de interés histórico como de especial interés pa	Vi	El 100% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida, aunque siempre son los yacimientos culturales, menos los geológicos.
	19.2. En los suelos con yacimientos, o indicios, la concesión de licencia para actividades que impliqu	V	En las entrevistas mantenidas se sostiene que siempre fue así.
	19.3. Cuando surjan vestigios de tales yacimientos deberá notificarse a la Corporación Municipal, qu	Xi	Este es el protocolo oficial, pero no siempre los promotores comunican todos los hallazgo, requeriría comprobación.
	19.4. El planeamiento adoptará las medidas de protección necesarias, así como las correspondiente	Vi	El 100% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida, aunque no siempre se han arbitrado medidas de policía.
VÍAS PECUARIAS	20.1. El planeamiento recogerá las vías pecuarias, delimitando su extensión e instando su deslinde.	V	El 100% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida, aunque con refuerzo de la legislación sectorial.
	20.2. Queda prohibida la ocupación definitiva o interrupción de las vías pecuarias.	Vi	Aunque existen infracciones, la intensa actividad desplegada para su deslinde e inspección en la Provincia ha favorecido su cumplimiento.
	20.3. Las ocupaciones temporales que pudieran autorizarse estarán sujetas a licencia urbanística, q	Vi	No constan solicitudes de ocupación temporal de vía pecuaria y no parece que se hayan producido por la labor inspectora ambiental, requeriría comprobación.
LITORAL	21.1. El planeamiento delimitará una franja de al menos 50 metros entre el dominio público marítimo	X	Estas limitaciones han sido superadas por la legislación sectorial y la planificación territorial de ámbito superior.
	21.2. En esta franja sólo serán admisibles instalaciones e infraestructuras vinculadas al mar, prohibie	X	Estas limitaciones han sido superadas por la legislación sectorial y la planificación territorial de ámbito superior.
	21.3. La altura de la edificación en playas con acantilados deberá permitir ver éstos y en playas sin a	X	Estas limitaciones no han sido tenidas en cuenta en la planificación territorial de ámbito superior.
	21.4. No se concederán licencias para obras que impidan o dificulten el acceso público a las playas.	X	Estas limitaciones han sido superadas por la legislación sectorial y la planificación territorial de ámbito superior.
	21.5. Para implantar instalaciones en las playas será necesaria licencia urbanística, solicitud que deb	X	Estas limitaciones han sido superadas por la legislación sectorial y la planificación territorial de ámbito superior.
	21.6. El planeamiento recogerá el dominio público marítimo terrestre, señalará normas para su prote	V	El 100% del planeamiento lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida, aunque con refuerzo de la legislación sectorial.
	21.6. Los viales no permitirán acceder directamente a la orilla, excepto para socorro y actividades lito	X	Prácticamente todas las playas tienen acceso vial, requeriría comprobación.
	21.6. Los estacionamientos se localizarán en lugares que no degraden el paisaje ni obstruyan las pa	Vi	Muchos estacionamientos así lo han contenido en sus proyectos, otros no, requeriría comprobación.
	21.7. La concesión de licencia urbanística para construcciones o usos que puedan generar vertidos	X	Estas limitaciones han sido superadas por la legislación sectorial y la planificación territorial de ámbito superior.
ATMOSFÉRICA	22.1. La calificación de usos y el señalamiento de normas para la implantación de actividades consid	Vi	El 65% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma prácticamente cumplida, aunque con refuerzo de la legislación sectorial.
	22.1. No se concederá licencia urbanística ni de apertura para implantar actividades que incidan atm	Vi	No consta solicitudes de actividades tan impactantes, o se han ocultado sus posibles impactos, requeriría comprobación.

NORMAS DE REGULACIÓN DE ACTIVIDADES		CUMPLIMIENTO	MATIZACIONES
INFRAESTRUCTURAS	23.2. Durante la obra se tomarán las precauciones necesarias para evitar la destrucción	V¡	Así ha sido en las obras de las grandes infraestructuras (particularmente viales), aunque a veces la restauración ha resultado fallida (por eje
	23.2. Al acabar la obra habrá de asegurarse el drenaje de las cuencas vertientes.	V	Así ha sido en las obras de las grandes infraestructuras (particularmente viales), por lo tanto se cumple la norma con refuerzo de la legislac
	23.3. La realización de toda obra de infraestructura deberá acompañarse de Estudio de	V	Así se ha exigido en la información de los proyectos de actuación, sobre todo cuando caían en espacio PEPMFC (antenas, tendidos eléctr
EXTRACTIVAS	24.1. La modificación de edificios e instalaciones o el movimiento de tierras precisarán	V	Por la CPOTU y Medio Ambiente han pasado las canteras provinciales más importantes mientras ésta fue competente en aprobarla y sobre
	24.2. Quedan exceptuadas de estas autorizaciones las extracciones ocasionales y de	X¡	Algunas calicatas y actuaciones menores se han realizado sin licencia municipal, suponiendo una vía abierta al incumplimiento de la norma
	24.3. Las extracciones en cauces o zonas inundables deberán indicar las medidas para	X¡	Al principio estas medidas no se adoptaban, con el tiempo, la labor inspectora y el desarrollo legislativo sectorial se fue corrigiendo, requier
	24.4. En las solicitudes deberá justificarse que no van a producirse acumulaciones de r	X¡	Así se justifica pero en algunas ocasiones no se cumple: algunas oquedades se utilizan como vertedero, almacenamiento de inertes, etc. (
	24.5. El planeamiento urbanístico señalará las zonas en las que la concentración o env	X	Solo el 15% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma incumplida.
RECURSOS VIVOS	25.2. Las construcciones e instalaciones guardarán dependencia y proporción a la tipol	V¡	Con frecuencia las granjas se acompañan de viviendas al ser compatible en los planeamientos urbanísticos, con el PEPMFC no se autoriza
	25.3. Las construcciones e instalaciones destinadas al servicio de varias explotaciones	V¡	Generalmente se ha cumplido la norma, si bien ha sido foco de varias polémicas por concentración de molestias y malos olores (por ejemp
	25.4. Las explotaciones ganaderas del Anexo I requerirán Estudio de Impacto Ambienta	V	Así se ha exigido en la información de los proyectos de actuación, sobre todo cuando caían en espacio PEPMFC (por ejemplo al menos 4
	25.5. El planeamiento urbanístico considerará las zonas de importante productividad pri	V	El 95% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
	25.6. El planeamiento municipal identificará las zonas de agricultura intensiva, establec	V	El 95% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
INDUSTRIALES	26.1. La implantación de industrias, salvo justificarse lo inevitable de su localización en	X¡	El 24% de los proyectos de actuación denegados por la CPOTU se han justificado en esta norma y aun así existen varias industrias en SN
	26.2. La implantación de industrial del Anexo I, así como las a instalarse en SNU con u	V	El 14% de los proyectos de actuación han tenido esta condición como imprescindible para su tramitación.
	26.3. Previo a la solicitud de autorización y licencia urbanística de industrias fuera de la	V	Se realizaron múltiples consultas a decir de los técnicos entrevistados, pero de ellas no queda constancia.
TURÍSTICAS Y RECREATIVAS	27.1. La creación o ampliación de instalaciones deportivas, recreativas, parques, campa	V	La mayor parte de las primeras actuaciones de envegadura pasaron por la CPOTU, hoy por los ayuntamientos.
	27.2. La construcción de instalaciones o edificaciones de cualquier clase que hayan de	V	Los ayuntamientos han hecho una buena observación de esto cuando ha sido para promotores particulares, no tanto así públicos, requiere
	27.3. Los campamentos se localizarán en SUble o áreas calificadas para ello. En ause	X¡	Se han instalado campamentos en suelos tanto urbanizables como no urbanizables, aparentemente sin mayor distinción que la proximidad
	27.4. Para obtener licencia los campamentos deben presentar proyecto de acceso, zon	V	Suelen presentarse proyectos con más o menos estos requisitos.
	27.4. En ningún caso podrán autorizarse albergues (excepto los de personal de servicio	V	Se ha aplicado con bastante rigor, fruto de ello en Andalucía no existe una red de albergues importante.
	27.4. Cuando lo juzgue necesario la CPU podrá autorizar un campamento a título preca	X	No consta ningún procedimiento así, requiere comprobación.
	27.4. Las fincas sobre las que se autoricen campamentos adquirirán la condición de inc	V¡	Así es de esperar por aplicación de la legislación de referencia, requiere comprobación.
	27.5. La hostelería se localizarán en suelos expresamente calificados para ello. En aus	V¡	Son múltiples los proyectos de actuación solicitando a la CPOTU autorización de restaurante u hotel en SNU, denegándose muchos.
	27.6. El planeamiento urbanístico valorará su territorio para albergar actividades recreati	V	El 75% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma cumplida.
VERTEDEROS	28.1. La creación de vertederos estará sujeta a la obtención de licencia urbanística y su	V	No consta ningún procedimiento así, pues la legislación y planificación de residuos lo prohibe, requiere comprobación.
	28.2. Será necesaria la aprobación de la CPU.	V	No consta ningún procedimiento así, pues la legislación y planificación de residuos lo prohibe, requiere comprobación.
	28.3. El planeamiento urbanístico determinará las áreas no aptas y las idóneas, calificá	V¡	El 55% del planeamiento analizado lo recoge, por lo que por extensión se considera norma más o menos cumplida, con refuerzo de la legis
	28.4. La deposición de residuos fuera de los lugares destinados podrá considerarse vul	V¡	La legislación y planificación al respecto es muy precisa, sustituyendo este articulado, que se ha ido cumpliendo poco a poco.
RESIDENCIALES	29.1. Los residenciales se restringirán al máximo en SNU, debiendo orientarse al SU y	X¡	El 27% de los proyectos de actuación denegados por la CPOTU han versado sobre este asunto, el que más, sin embargo es conocido que
	29.1. La construcción de residenciales deberán tramitarse según el Reglamento de Ges	V	Esta fue la tramitación seguida en muchos procedimientos hasta que se sustituyó la legislación de referencia.

NORMAS PARTICULARES DE REGULACIÓN DE USOS Y ACTIVIDADES			CUMPLIMIENTO	MARIZACIONES
PROTECCIÓN ESPECIAL INTEGRAL	32.3.a) Prohibido talar árboles a efectos de la transformación del uso del suelo.		V	Así se contempló hasta que los PORN de sendos espacios naturales tomaron el relevo.
	32.3.b) Prohibidas las instalaciones de explotación de recursos vivos (granjas, invernaderos, piscifactorías, etc.).		V¡	Se ha cumplido para las de nueva planta y no dedicadas a las prácticas tradicionales (por ejemplo, se mantienen cabrerizas, toriles, etc., históricos).
	32.3.c) Prohibidos vertederos.		V	Así se contempló hasta que los PORN de sendos espacios naturales tomaron el relevo.
	32.3.d) Prohibidos los desmontes, aterrazamientso y rellenos.		X¡	Han estado muy restringidos, pero cuando ha hecho falta instalar alguna infraestructura estratégica se ha incumplido (por ejemplo para la A-7 o algunos caminos de Sierra Nevada).
	32.3.e) Prohibidas las extraciones.		V	Así se contempló hasta que los PORN de sendos espacios naturales tomaron el relevo.
	32.3.f) Prohibidas las industrias.		V	Así se contempló hasta que los PORN de sendos espacios naturales tomaron el relevo.
	32.3.g) Prohibidas las instalaciones turístico-recreativas.		V¡	Se ha cumplido para las de nueva planta, manteniéndose las tradicionales (por ejemplo, chiringuitos en Cerro Gordo u hostelerías en Sierra Nevada).
	32.3.h) Prohibidas las edificaciones públicas singulares.		V¡	Prácticamente no se han autorizado a no ser que fueran inevitables, requiere comprobación.
	32.3.i) Prohibidos los residenciales.		V	Así se contempló hasta que los PORN de sendos espacios naturales tomaron el relevo.
	32.3.j) Prohibidas todas las infraestructuras.		X¡	Han estado muy restringidas, pero cuando ha hecho falta instalar alguna infraestructura estratégica se ha incumplido.
	32.3.k) Prohibidos los soportes publicitarios, menos los institucionales.		V	Así se contempló hasta que los PORN de sendos espacios naturales tomaron el relevo.
	PARAJES NATURALES EXCEPCIONALES (PE)	33.2.a) Prohibido talar, en cualquier caso, encinas, alcornoques, robles, quejigos y madro	V	Así se contempló hasta que entró en vigor el PORN de Sierra Nevada.
		33.3.a) Compatibles adecuacione naturalísticas y usos didácticos/científicos previo Proyec	V	Generalmente estas actividades están estipuladas en el PRUG de Sierra Nevada.
		33.3.b) Compatibles obras protección hidrológica previa autorización órgano competente y	V	Se han realizado algunas y normalmente se acompañan de EIA.
		33.3.c) Compatibles cercas, vallados y cerramientos cinegéticos cumpliendo protección fa	V	Suelen cumplirse según lo establecido en el PORN y PRUG de Sierra Nevada.
	COMPLEJOS LITORALES EXCEPCIONALES (CL)	34.2.a) Prohibido talar, en cualquier caso, enebros, sabinas o el matorral psamófilo.	V	Así se contempló hasta que entró en vigor el PORN del Paraje Natural de Maro-Cerro Gordo.
		34.2.b) Las obras de desmonte, aterrazamientos y rellenos.	V	Así se contempló hasta que entró en vigor el PORN del Paraje Natural de Maro-Cerro Gordo.
		34.2.c) Prohibidas las construcciones o instalaciones de playa.	V	Así se contempló hasta que entró en vigor el PORN del Paraje Natural de Maro-Cerro Gordo.
		34.3.a) Compatibles adecuacione naturalísticas y usos didácticos/científicos previo Proyec	V	Generalmente estas actividades están estipuladas en el PRUG del Paraje Natural de Maro-Cerro Gordo.
		34.3.b) Compatibles obras protección hidrológica previa autorización órgano competente y	V	Se han realizado algunas y normalmente se acompañan de EIA.
		34.3.c) Compatibles cercas, vallados y cerramientos cinegéticos cumpliendo protección fa	V	Suelen cumplirse según lo establecido en el PORN y PRUG del Paraje Natural de Maro-Cerro Gordo.
	YACIMIENTOS DE INTERÉS CIENTÍFICO (YC)	35.2.a) Prohididos movimientos de tierras y en especial cuando puedan afectar a algún elemento del yacimiento.		
		35.2.b) Prohibida cualquier actividad que pueda afectar la investigación y el mantenimiento del yacimiento.		
		35.3.a) Compatible talas, vallados, captaciones, adecuaciones científicas u obras de protección hidrológica previa autorización Cultura.		
		35.3.b) Compatible en las zonas de cautela movimientos de tierras previa cata arqueológica negativa.		
		35.3.c) Compatibles instalaciones científicas y de divulgación previa autorización Cultura.		

PROTECCIÓN ESPECIAL COMPATIBLE		35.3.c) Compatibles instalaciones científicas y de divulgación previa autorización Cultura.		
	PARAJES SOBRESALIENTES (PS)	37.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación forestal.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.b) Prohibidos los desmontes, aterrazamientso y rellenos.	X_j	Algunas infraestructuras han producido importantes desmontes (por ejemplo la A-92 y A-92N en el PS-10).
		37.2.c) Prohibidas las instalacones agrarias anejas a las explotaciones excepto las infraest	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.d) Prohibidas las extraciones.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.e) Prohibidas las industrias.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.f) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.g) Prohibidas las instalaciones turístico-recreativas excepto las compatibles.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.h) Prohibidas las viviendas aisladas excepto las ligadas a la explotación.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.i) Prohibidas las edificaciones públicas singulares.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.2.j) Prohibidas las infraestructuras excepto viales previo EIA.	X_j	Algunas infraestructuras se han instalado, además de viarios de carácter general(por ejemplo antenas en el PS-6).
		37.2.k) Prohibido cualquier uso o actividad que implique degradación de los valores paisaj	V_j	Hay degradación por actividades no localizadas, pero que degradan indirectamente sus valores paisajísticos (p.e. calidad de las aguas en PS-8, tránsito vehículos motor por PS-9, etc.).
		37.2.l) Prohibidos los soportes publicitarios, menos los institucionales.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		37.3.a) Compatibles actuaciones naturalísticas y recreativas.	V	De hecho se han llevado a cabo algunas, con más o menos éxito (por ejemplo rutas por el PS-1, PS-4, PS-9, etc.).
		37.3.b) Compatibles construcciones no permanentes de restauración.	X_j	En algunas ocasiones estas instalaciones hosteleras se han consolidado y han dejado de ser permanentes (por ejemplo en el PS-1).
		37.3.c) Compatibles usos turísticos y recreativos en edificaciones legales existentes.	X_j	En algunas ocasiones estas instalaciones hosteleras han ampliado considerablemente sus instalaciones (por ejemplo en el PS-1).
		37.3.d) Compatibles obras protección hidrológica y todas aquellas encaminadas a potenci	V	Se han realizado algunas, normalmente con buenos resultados (por ejemplo diques contra la erosión remontante en PS-7).
		37.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas ligadas a explotaciones agrarias.	X_j	En algunas ocasiones estas viviendas se han ampliado e incluso multiplicado (por ejemplo en el PS-4).
	COMPLEJOS SERRANOS DE INTERÉS AMBIENTAL (CS)	38.2.a) Prohibidas industrias, excepto almacén agrícola.	V_j	Existen algunas fábricas, pero siempre relacionadas con la transformación primaria agroforestal (por ejemplo aserraderos, embotelladoras, etc.).
		38.2.b) Prohibido parques atracciones.	V	Pese a los reiterados intentos para instalar algunos, no se han llegado a ejecutar.
		38.2.c) Prohibidos aeropuertos y helipuertos.	X_j	Se ha instalado alguno pero con fines contraincendios.
		38.2.d) Prohibidas viviendas aisladas de nueva planta no vinculadas a actividades product	X_j	Pese a que se ha denegado la autorización de muchas viviendas por no justificar su vinculación (8% entre 1987 y 2012), algunas se han instalado sin ella.
		38.2.e) Prohibidas instalaciones publicitarias y conmemorativas.	X_j	Se han instalado algunas (por ejemplo cruces), requeriría comprobación.
		38.2.f) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación de usos, excepto actividade	V_j	Por lo general se ha cumplido, aunque se han realizado importantes labores de saneamiento de la masa forestal (por ejemplo en el CS-9, CS-10, etc.).
		38.3.a) Compatible tala integrada en labores de mantenimiento autorizadas por la CMA y p	V	Por lo general se ha cumplido, aunque se han realizado importantes labores de saneamiento de la masa forestal (por ejemplo en el CS-9, CS-10, etc.).
		38.2.b) Compatible actividades e instalaciones de recursos vivos. Los movientos de tierras	V	A las actividades de este tipo les ha sido reiteradamente requerido EIA, cumpliéndose el trámite.
		38.3.c) Compatible las extracciones con Utilidad Pública y EIA.	V_j	Por lo general se ha cumplido, aunque no siempre se han seguido adecuadamente las medidas correctoras de los EIA, requiere comprobación.
		38.3.d) Compatible vertederos ineludibles previo proyecto y EIA.	X	Ha sido superado por la normativa y planificación de referencia.
		38.3.e) Compatible adecuaciones naturalísticas y recreativas y los parques rurales.	V	De hecho se han llevado a cabo algunas, con más o menos éxito (por ejemplo rutas por el CS-5, CS-9, CS-12, etc.).
		38.3.f) Compatible campamentos, albergues y pistas deportivas a < 1km. núcleo, < 5% sup	V_j	En torno al 1% de los proyectos de actuación denegados por la CPOTU entre 1987 y 2002 tuvieron alguno de estos motivos.
		38.3.g) Compatible hoteles de nueva planta y usos turísticos-recreativos-residenciales en e	X_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien en ocasiones se han utilizado los usos turísticos residenciales para consolidar viviendas (pore ejemplo casas rurales), requiere comprobación.
		38.3.h) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o se	X_j	El 9% de los proyectos de actuación denegados entre 1987 y 2002 tuvieron este motivo, aun así existen algunas fuera de ordenación.
		38.3.i) Compatibles infraestructuras que ineludiblemente deban localizarse, previo EIA.	X_j	Se han realizado algunas infraestructuras argumentando su carácter de ineludible que difícilmente tendrían cabida de no dejar abierto este aspecto, requiere comprobación.
	ESPACIOS FORESTALES DE INTERÉS RECREATIVO (FR)	39.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación forestal.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		39.2.b) Prohibida instalaciones de transformación de productos agrarios, invernaderos, gra	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		39.2.c) Prohibida actividades extractivas.	X_j	Se han ido erradicando estas actividades, pero aún persisten algunas agotando su vida útil (por ejemplo en el FR-1 y FR-3).
		39.2.d) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		39.2.e) Prohibidas industrias.	V_j	Existen algunas fábricas, pero siempre relacionadas con la transformación primaria (por ejemplo cortas o picadoras de rocas, etc.).
		39.2.f) Prohibidas viviendas no ligada a la explotacion de recursos primarios o guardería.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		39.2.g) Prohibidos parques atracciones y hoteles de nueva planta.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		39.2.h) Prohibidas edificaciones públicas singulares, excepto centros de educación ligados	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		39.2.i) Prohibida publicidad, excepto la vinculada al uso recreativo público.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		39.2.j) Compatible areopuertos y helipuertos, Sistema General de Telecomunicaciones e ir	V_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien donde rige el PORN de Sierra Nevada resultan ya incompatibles, requiere comprobación.
		39.3.a) Compatible actividades e instalaciones de explotación de recursos vivos, excepto lo	V_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien donde rige el PORN de Sierra Nevada resultan ya incompatibles, requiere comprobación.
		39.3.b) Compatible adecuaciones naturalísticas y recreativas.	V_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien donde rige el PORN de Sierra Nevada resultan ya incompatibles, requiere comprobación.
		39.3.c) Compatible campamentos, albergues y pistas deportivas a < 1km. núcleo, < 5% su	V_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien donde rige el PORN de Sierra Nevada resultan ya incompatibles, requiere comprobación.
		39.3.d) Compatible instalaciones de restauración.	V_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien donde rige el PORN de Sierra Nevada resultan ya incompatibles, requiere comprobación.
		39.3.e) Compatible usos turístico y recreativos que se apoyan sobre edificaciones legales e	V_j	A veces no se han apoyado sobre edificaciones preexistentes, sino sobre terrenos en los que ha caducado su explotación (por ejemplo canteras de Sierra Elvira y de la Zubia).
		39.3.f) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o ser	V_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien donde rige el PORN de Sierra Nevada resultan ya incompatibles, requiere comprobación.
		39.3.g) Compatibles infraestructuras que ineludiblemente deban localizarse, previo EIA.	V_j	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, si bien donde rige el PORN de Sierra Nevada resultan ya incompatibles, requiere comprobación.
	COMPLEJOS LITORALES DE INTERÉS AMBIENTAL (LA)	40.2.a) Prohibidos invernaderos, viveros, granjas, piscifactorías, salinas o esteros.	X	Los invernaderos se han instalado en el LA-1.
		40.2.b) Prohibidas las extracciones de arenas y áridos y los vertidos de residuos mineros.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.2.c) Prohibidas industrias.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.2.d) Prohibidas pistas, parques atracciones, campamentos y actividades hoteleras o de	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.2.e) Prohibidas instalaciones al servicio de carreteras u obras públicas.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.2.f) Prohibidos aeropuertos, helipuertos e infraestructuras marítimo-terrestres tipo B.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.2.g) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, con apoyo de la legislación específica.
		40.2.h) Prohibidas viviendas no vinculadas a la explotación de recursos primarios o guarde	X_j	Algunas viviendas justifican su vinculación a usos prohibidos como el de los invernaderos.
		40.3.a) Compatibles restantes actuaciones de explotación de recursos vivos. La tala de árb	X_j	Se han realizado algunas desforestaciones menores y aterrazamientos y desmontes sin presentar EIA, requiere comprobación.
		40.3.b) Compatible la explotación minera, previa autorización CMA y EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.3.c) Compatibles las adecuaciones naturalísticas y recreativas, previo informe CMA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.3.d) Compatibles las edificaciones públicas singulares previo EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, aunque se desconoce si las transformaciones o ampliaciones del faro Sacratiff tuvo EIA, requiere comprobación.
		40.3.e) Compatibles infraestructuras viales, energéticas, hidráulicas, marítimo-terrestres de	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		40.3.f) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o ser	X_j	Algunas viviendas se localizan en terrenos protegidos especialmente por la legislación de Costas.
	PAISAJES AGRARIOS SINGULARES (AG)	41.2.a) Prohibidas actividades extractivas.	V_j	Hace ya tiempo que se erradicaron las extracciones de áridos y arenas de ríos, pero al principio del PEPMFC hubo algunas.
		41.2.b) Prohibidas industrias no agrarias incompatibles en medio urbano.	V	Se han denegado algunas industrias como hormigoneras (por ejemplo en el AG-4, AG-14, etc.).
		41.2.c) Prohibidas actividades recreativas, excepto la restauración no permanentes y las d	X_j	Se han instalado algunas actividades hosteleras de nueva planta (por ejemplo áreas de servicio en el AG-14).
		41.2.d) Prohibidas edificaciones de sanidad y defensa.	X_j	Se han instalado algunas actividades sanitarias (por ejemplo áreas de servicio en el AG-4).
		41.2.e) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, con apoyo de la legislación específica.
		41.2.f) Prohibidas instalaciones de obras públicas, aeropuertos y helipuertos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.2.g) Prohibidas instalaciones publicitarias y conmemorativas.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.a) Compatibles restantes actuaciones de explotación de recursos vivos. La tala de árb	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.b) Compatibles industrias agrarias.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.c) Compatibles las adecuaciones naturalísticas, la restauración no permanente y los u	X_j	Se han instalado algunas actividades hosteleras de nueva planta (por ejemplo áreas de servicio en el AG-14).
		41.3.d) Compatibles edificios públicos de educación ambiental o agraria, previo EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o se	X	Bajo el auspicio de vinculación a la explotación de recursos primarios han proliferado viviendas residenciales en prácticamente todos los AG.
		41.3.f) Compatibles las infraestructuras ineludibles, previo EIA.	X	Bajo el auspicio de que necesariamente deban localizarse en estos espacios han proliferado viarios en prácticamente todos los AG.

PROTECCIÓN CAUTELAR	COMPLEJOS RIBEREÑOS DE INTERÉS AMBIENTAL (RA)	42.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación forestal.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.2.b) Prohibidos desmontes, aterrazamientos y rellenos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.2.c) Prohibidas piscifactorias.	X	Existe la piscifactoría de Riofrío, aunque requiere de comprobación si ésta es previa a la aprobación del PEPMFC.
		42.2.d) Prohibidas instalacones de transformación de productos agrícolas, invernadeso y c	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.2.e) Prohibidas las pistas, parques atracciones, campamentos y las construcciones hote	X_i	Se han instalado actividades hosteleras de nueva planta y se han ampliado algunas de las existentes, requiere comprobación.
		42.2.f) Prohibidas las edificaciones públicas singulares, excepto centros de enseñanza am	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.2.g) Prohibidas industrias.	X_i	Se han instalado algunas manufactureras relacionadas con los productos de la piscifactoría de Riofrío, requiere comprobación.
		42.2.h) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, con apoyo de la legislación específica.
		42.2.i) Prohibidos residenciales no ligados a la explotación y obra pública o guardería.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.2.j) Prohibidas instalaciones publicitarias y conmemorativas.	X_i	Los negocios de la piscifactoría y hosteleros se publicitan con frecuencia.
		42.2.k) Prohibida cualquier actividad generadora de vertidos que degraden la mínima calid	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.3.a) Compatible tala de árboles por mantenimiento, previa autorización CMA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.3.b) Compatible actuaciones de explotación de recursos vivos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.3.c) Compatible campamentos, albergues y pistas deportivas a < 1km. núcleo, < 5% su	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.3.d) Compatible instalaciones no permanentes de restauración y usos turísticos-recreat	X_i	Algunas de las no permanentes con el tiempo se han vuelto permanentes, requiere comprobación.
		42.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o se	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		42.3.f) Compatibles infraestructuras ineludibles, previo EIA.	V_i	Con la justificación de ineludibles les atraviesa la A-92.
		42.3.g) Compatibles extracciones de arenas y áridos, previo Proyecto, EIA y autorización C	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
	ZONAS HÚMEDAS TRANSFORMADAS (HT)	43.2.a) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación usos del suelo.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.b) Prohibidos desmontes, aterrazamientos y rellenos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.c) Prohibidos invernaderos y viveros.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.d) Prohibidas granjas.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.e) Prohibidas actividades extractivas.	X_i	Durante mucho tiempo estuvo abierta la turbera, incumpliéndose esta norma.
		43.2.f) Prohibidas industrias.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.g) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.h) Prohibidas actividades recreativas, excepto adecuaciones ambientales, previo infor	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, pues el parque de visitantes y observatorio ornitológico cumpliría esta normativa.
		43.2.i) Prohibidas edificaciones públicas singulares.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.j) Prohibidas viviendas familiares aisladas.	V_i	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, aunque alrededor del espacio han proliferado las viviendas aprovechándose de su escasa zona de protección.
		43.2.k) Prohibidas nuevas infraestructuras y ampliación o transformación de las existentes	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.l) Prohibidas instalaciones publicitarias.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.2.ll) Prohibidas actuaciones o construcciones que pudieran hacer irreversible la regene	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.3.a) Compatibles las restantes actuaciones de explotación de recursos vivos, previo info	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.3.b) Compatibles salinas, previa autorización CMA y EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		43.3.c) Compatibles usos turísticos y recreativos apoyados en edificaciones legalizadas ex	V_i	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, aunque alrededor del espacio han proliferado usos hosteleros aprovechándose de su escasa zona de protección.
		43.3.d) Compatibles las obras de protección hidrológica y movimientos de tierras y actuaci	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
	ZONAS ESQUIABLES DE SIERRA NEVADA	38.2.a) Prohibidas industrias, excepto almacén agrícola.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		38.2.b) Prohibido parques atracciones.	X_i	Se han realizado distintas tematizaciones utilizando las distintas pistas y la temporada baja, pero siempre utilizando las infraestructuras existentes.
		38.2.c) Prohibidos aeropuertos y helipuertos.	V	Con el helipuerto del núcleo urbano se abastece el servicio de todo el ámbito, muy demandando por cuestiones de seguridad y sanidad para los esquiadores.
		38.2.d) Prohibidas viviendas aisladas de nueva planta no vinculadas a actividades product	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, ya que se concentran en los núcleos de la estación.
		38.2.e) Prohibidas instalaciones publicitarias.	X_i	Existen varias vallas protectoras que a la vez hacen de publicitarias, pero son móviles y no permanentes.
		38.2.f) Prohibida tala de árboles que impliquen transformación de usos, excepto actividade	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		38.3.a) Compatible tala integrada en labores de mantenimiento autorizadas por la CMA y p	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		38.2.b) Compatible actividades e instalaciones de recursos vivos. Los movientos de tierras	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		38.3.c) Compatible las extracciones con Utilidad Pública y EIA.	V	No se han realizado actividades extractivas, pero sí que periódicamente se realizan labores de movimientos de tierras para adecuación de pistas y balsas para los cañones de nieve.
		38.3.d) Compatible vertederos ineludibles previo proyecto y EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		38.3.e) Compatible adecuaciones naturalísticas y recreativas y los parques rurales.	V	Existen distintos recorridos naturalísticos, habilitados en la temporada baja de la estación.
		38.3.f) Compatible campamentos, albergues y pistas deportivas a < 1km. núcleo, < 5% sup	X	Algunas pistas guardan una distancia mayor de la estipulada y suponen alteración de la topografía originaria.
		38.3.g) Compatible hoteles de nueva planta y usos turísticos-recreativos-residenciales en e	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		38.3.h) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o se	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		38.3.i) Compatibles infraestructuras que ineludiblemente deban localizarse, previo EIA.	V_i	Prácticamente todo el espacio está lleno de actuaciones infraestructurales de distinto tipo, todas justificadas como ineludibles.
	LA ALTA ALPUJARRA	41.2.a) Prohibidas actividades extractivas.	X	Se han implantado algunas canteras, con distintas instalaciones anexas. Otras han dejado de estar en activo.
		41.2.b) Prohibidas industrias no agrarias incompatibles en medio urbano.	X_i	Se han habilitado algunos secaderos de jamones, aunque básicamente con funciones de almacenaje.
		41.2.c) Prohibidas actividades recreativas, excepto la restauración no permanentes y las d	X_i	Se han implantado algunas actividades hosteleras de nueva planta, si bien perfectamente integradas.
		41.2.d) Prohibidas edificaciones de sanidad y defensa.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.2.e) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, e incluso se han erradicado algunos de los incontrolados u otrora autorizados.
		41.2.f) Prohibidas instalaciones de obras públicas, aeropuertos y helipuertos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.2.g) Prohibidas instalaciones publicitarias y conmemorativas.	X_i	Existen vallas publicitarias salpicadas por todo el ámbito y elementos conmemorativos-culturales.
		41.3.a) Compatibles restantes actuaciones de explotación de recursos vivos. La tala de árb	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.b) Compatibles industrias agrarias.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.c) Compatibles las adecuaciones naturalísticas, la restauración no permanente y los u	X_i	Algunas restauraciones no permanentes se han consolidado y han adquirido carácter de permanentes.
		41.3.d) Compatibles edificios públicos de educación ambiental o agraria, previo EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, incrementándose las instalaciones museísticas.
		41.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o se	X_i	Hasta un 2% de los proyectos de actuación planteados sobre el ámbito para la legalización de viviendas han sido denegados, aun así se han edificado otras.
		41.3.f) Compatibles las infraestructuras ineludibles, previo EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
	VEGA DE GRANADA	41.2.a) Prohibidas actividades extractivas.	X_i	Ha existido alguna pequeña extracción de áridos temporales para la construcción de las grandes infraestructuras que la surcan.
		41.2.b) Prohibidas industrias no agrarias incompatibles en medio urbano.	X	Hasta un 3% de los proyectos de actuación planteados sobre el ámbito para la instalación de naves industriales han sido denegados, aun así se han edificado otras.
		41.2.c) Prohibidas actividades recreativas, excepto la restauración no permanentes y las d	X	Se han implantado algunas actividades hosteleras, deportivas, turísticas, etc., de nueva planta, pese a que la CPOTU ha rechazado unas cuantas.
		41.2.d) Prohibidas edificaciones de sanidad y defensa.	V_i	No se han edificado nuevas instalaciones, pero existen varias de larga implantación.
		41.2.e) Prohibidos vertederos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente, e incluso se han erradicado algunos de los incontrolados u otrora autorizados.
		41.2.f) Prohibidas instalaciones de obras públicas, aeropuertos y helipuertos.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.2.g) Prohibidas instalaciones publicitarias.	X	Existen vallas publicitarias y elementos conmemorativos-culturales salpicados por todo el ámbito.
		41.3.a) Compatibles restantes actuaciones de explotación de recursos vivos. La tala de árb	X_i	No se ha presentado EIA para todas las actividades de este tipo instaladas sobre la Vega de Granada, requiere comprobación.
		41.3.b) Compatibles industrias agrarias.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.c) Compatibles las adecuaciones naturalísticas, la restauración no permanente y los u	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.d) Compatibles edificios públicos de educación ambiental o agraria, previo EIA.	V	Por lo general se ha cumplido adecuadamente.
		41.3.e) Compatibles viviendas familiares aisladas vinculadas a explotaciones agrarias o se	X	La CPOTU ha denegado infinidad de viviendas por no justificar su vinculación agraria, pero aun así proliferan.
		41.3.f) Compatibles las infraestructuras ineludibles, previo EIA.	X_i	El ámbito se ha llenado de infraestructuras viarias bajo el carácter de ineludibles.
		47.1.a) Prohibidas instalaciones de primera transformación de productos primarios.	X	Aunque la CPOTU denegó algunas (por ejemplo almazaras) se han instalado otras.
		47.1.b) Prohibidas industrias, excepto las compatibles con el medio urbano, previo EIA.	X	Se han producido nuevas instalaciones y ampliaciones de las existentes.
		47.1.c) Prohibidas las viviendas familiares aisladas de guardería o vigilancia.	V_i	No proliferan porque han sido asimiladas a vivienda familiar agraria ligada a la explotación agraria, que resulta compatible.
		47.2.a) Compatibles las instalaciones anejas a explotación agraria, invernadero,e infraestru	X_i	No muchas de estas instalaciones habrán solicitado licenciado y menos han sido informadas por la CPOTU, sólo cuando eran de gran envergadura.
		47,2.b) Compatibles viviendas familiares vinculadas a explotaciones agrarias, excepto que	X	Quizás para las de nueva planta sí que se hayan seguido estas limitaciones, pero en las edificaciones tradicionales no (por ejemplo secaderos de tabaco pasados a viviendas).

7.1.2.3. GRADO DE CUMPLIMIENTO POR ACCIONES.

ACTUACIONES			CUMPLIDO	MATIZACIONES
SUBPROGRAMA 1: PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	1.- Redacción Planeamiento General Municipal	Municipios que careciendo de planeamiento o siendo insuficiente contienen áreas catalogadas por el PEPMFC:		
		1. Redacción NNSS 31 municipios.	**P.E.**	Más de la mitad de estos municipios no han aprobado definitivamente su planeamiento general urbanístico (Jeres del Marquesado, Lugros, Beas de Granada, Pitres, Pórtugos, Busquistar, Juviles, Bérchules, Alpujarra de la Sierra, Los Guájares, Darro, Huélago, Píñar, Agrón, Torvizcón, Murtas y Gor, 17 de 31).
		2. Adaptar el Planeamiento de 5 municipios.	**E.**	Todos ellos han adaptado su planeamiento general urbanístico a las determinaciones del PEPMFC.
	2.- Redacción Planes Especiales en Medio Rural	Espacios de interés ambiental en los que la complejidad de usos requieren ordenación minuciosa (Zonas esquiables Sª Nevada, Alta Alpujarra, Vega del Río Verde, Planes Especiales en ámbito de la red regional de espacios protegidos y Vega de Granada):		
		1. PE de Conservación y Mejora del Medio Rural en la Alpujarra Alta.	**N.E.**	No se ha realizado un estudio de semejantes características. Lo más parecido es la Declaración del Sitio Histórico de la Alpujarra Media, de índole exclusivamente cultural.
		2. PEP de las Zonas Esquiables de Sª Nevada.	**N.E.**	No se ha realizado un estudio de semejantes características. Lo más parecido es la ordenación que plantea el PORN de Sierra Nevada para la zonificación C3. Área de esquí alpino.
		3. PEP, Conservación y Mejora del Medio Rural de la Vega de Granada.	**E.P.**	Se está elaborando el Plan Especial de la Vega de Granada (en fase de Aprobación Inicial).
		4. PEP de la Vega del Río Verde.	**N.E.**	No se ha realizado un estudio de semejantes características. Lo más parecido son las determinaciones que para este ámbito establece el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.
		5. PE en ámbito de la red regional de espacios protegidos.	**N.E.**	No se ha realizado un estudio de semejantes características. Lo más parecido son los PORN y PRUG que para cada espacio RENPA se han aprobado.
	3.- Catálogos	Aun cuando el Catálogo es abierto, es preciso concretar:		
		1. Catálogo Yacimientos Arqueológicos y de Interés Científico.	**E.M.**	Existen sendos catálogos, si bien no con el sesgo que el PEPMFC quería imprimirles, con notable incidencia del medio físico, sino volcando todo su peso en los aspectos culturales.
		2. Catálogo de Elementos Singulares Construidos en el Medio Rural.	**P.E.**	De manera incipiente cada planeamiento general urbanístico que se aprueba incluye un catálogo de parecidas características. Sin embargo, quedan muchos municipios por tenerlo, bien porque no tienen planeamiento o bien porque éste no incorpora dicho inventario; además, no existe ningún compendio de ámbito provincial en que se reúnan todos éstos.

ACTUACIONES			CUMPLIDO	MATIZACIONES
SUBPROGRAMA 2: ESTUDIOS Y PROYECTOS DE APOYO AL PLANEAMIENTO	4.- Estudios generales y Proyecto de Apoyo al Planeamiento	Obtener información y medios instrumentales para el planeamiento urbanístico:		
		1. Inventario de parcelaciones urbanísticas de la provincia de Granada.	**P.E.**	Poco a poco se va constituyendo al ritmo que se aprueban las planificaciones generales urbanísticas de los municipios provinciales. Durante el proceso de Adaptación Parcial a la LOUA se fue constituyendo un inventario andaluz de parcelaciones urbanísticas, pero está incompleto y no es público.
		2. Estudios básicos para la ordenación y regulación de los aprovechamientos recreativos de los embalses de la provincia.	**N.E.**	No existe un estudio específico como el referido, estando la mayor parte de la información de referencia en los Planes hidrológicos de la Demarcaciones Hidrográficas comunitarias e intercomunitarias que afectan a la provincia de Granada.
		3. Estudio-programa de Saneamiento Integral del Río Genil.	**N.E.**	Se ha realizado alguna planificación al respecto en el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, igualmente se han estudiado el saneamiento de distintos tramos del río Genil, pero no existe un programa como tal.
		4. Estudio-programa de Restauración Paisajística de las Canteras de la Zubia.	**E.**	Se realizó un estudio municipal parecido, que es el que ha servido para la restauración de las canteras y su posterior aprovechamiento como zona de esparcimiento y recreo.
		5. Cartografía de Apoyo al Planeamiento.	**E.P.**	El IECA ha realizado distintas bases cartográficas de apoyo al planeamiento, pero la última aún no ha llegado a cubrir toda la Provincia.
SUBPROGRAMA 3: OTRAS ACTUACIONES E INICIATIVAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO	5.- Actuaciones relativas a Espacios Naturales Protegidos	Gestión de la Red de Espacios Naturales, propuesta de espacios a declarar y redacción de PRUG y Planes de Uso y Protección (Sierra Nevada, La Alfaguara, Cerro Gordo y Lagunas de Padul):		
		1. Declaración conforme a la Ley de Espacios Protegidos de los siguientes espacios: Sierra Nevada, La Alfaguara, Acantilados de Maro/Cerro Gordo y Lagunas de Padul.	**E.**	Todos estos espacios, aunque con distintas denominaciones, han sido declarados espacios naturales protegidos dentro de la RENPA.
		2. Planes Rectores de Uso y Gestión de los Espacios Naturales declarados.	**E.**	Hoy prácticamente todos los espacios naturales protegidos de la Provincia cuentan con su PORN y PRUG.
	6.- Actuaciones de lucha contra la Erosión	Combatir la desertización actuando preventivamente en las causas que aceleran los procesos erosivos y restaurando áreas afectadas (Sierra de la Sagra, Alhama de Granada, Sierra de Lójar, Iznalloz, Cuenca del Negratín y Sierra Nevada.):		
		1. Plan de Actuación de Lucha contra la erosión en la provincia.	**N.E.**	El Proyecto LUCDEME, el Inventario nacional de erosión de suelos, el Plan andaluz de control de la desertificación y otros planes e investigaciones han trabajado la cuestión, si bien no exclusivamente para la Provincia.
	7.- Promoción y Ordenación de áreas de montaña	Según el Reglamento de la Ley 25/82 se propondrán programas de ordenación y promoción para el desarrollo integrado de las zonas de montaña (Alpujarra Alta):		
		1. Programa de Ordenación y Promoción de la Alpujarra Alta (PROPOM).	**N.E.**	No se ha realizado un estudio de semejantes características.

7.1.2.4. GRADO DE CUMPLIMIENTO POR DISTRIBUCIÓN TEMPORAL.

En general, se observa un mayor grado de cumplimiento en los primeros años tras la aprobación del PEPMFC que en tiempos recientes. Buena parte de las causas que motivarían esta circunstancia ya han sido explicadas a lo largo de este estudio, pero si hubiera que destacar algunas estarían:

- Mientras que fue prácticamente el único referente para la planificación del medio físico se siguió exhaustivamente. Luego, a medida que fueron sobreviniendo normativas y planificaciones más específicas o sectoriales, la aplicación del PEPMFC se fue haciendo más laxa (las Normas Generales se fueron exigiendo con menor rigor) y exclusiva (ya sólo atendía a los aspectos no regulados por otros planes y legislaciones, así como a los espacios especialmente protegidos por él a través de la puntual aplicación de sus Normas Particulares).
- Hasta que los técnicos que lo trataban, públicos y privados, asimilaron otros procederes teóricos, conceptuales, metodológicos y procedimentales, no sólo fue una referencia sino que también supuso una manera de elaborar e informar los contenidos de los distintos planes, programas y proyectos relacionados.
- Tras el traspaso de las competencias de autorización de los proyectos de actuación en suelo no urbanizable de la CPOTU a los ayuntamientos, el PEPMFC ha dejado de ser la planificación de cabecera de los técnicos competentes en dilucidar estas autorizaciones. Así, parece existir un antes y un después a partir de la entrada en vigor de la LOUA, a principios de 2003.
- La progresiva burocratización y complejidad de los trámites van naturalmente relegando los procedimientos estipulados por el PEPMFC a un segundo plano, creando la apreciación de que se trata de un ítem más que hay que chequear, de los múltiples que habitualmente hay que tener en cuenta a la hora de aprobar un plan o conseguir una autorización o licencia.
- Las problemáticas detectadas durante la redacción del PEPMFC han evolucionado, y aunque en esencia siguen siendo las mismas, han cambiado sus intensidades, lo que ha hecho oscilar la preocupación social, así como la de los gestores, hacia una nueva priorización de objetivos y otras formas de afrontar su resolución.

En definitiva, un plan de tan dilatada vida es normal que pase por todas estas fases y circunstancias, de ahí que el grado de su cumplimiento esté bastante relacionado con factores como su novedad, actualidad, vigencia, relevancia, capacidad de adaptación, asimilación, interiorización, conocimiento, divulgación, etc. Elementos que resultan más propios de las relaciones sociales de los seres vivos que de un plan, pero que en cuanto que éste forma parte de la vida de las personas sobre las que incide, comparte con ellas sus ciclos naturales.

7.1.2.5. GRADO DE CUMPLIMIENTO POR DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL.

A la ya reiterada distinción entre los espacios catalogados, sobre los que las Normas Particulares se siguen con ahínco, y el resto del ámbito provincial, en el que las Normas Generales se van difuminando; habría que añadir el desigual grado de cumplimiento dado a los espacios de Protección Especial Integral, de Protección Especial Compatible y de Protección Cautelar. En apariencia el grado de cumplimiento de las determinaciones del PEPMFC sigue esta enumeración, pero de facto la gran batalla librada por el cumplimiento del Plan estuvo en los espacios de Protección Cautelar, de forma que no sólo son sobre los que se plantean más actividades, sino que también suelen ser las más agresivas con el medio físico. Así, en torno al 43% de los proyectos de actuación denegados por la CPOTU se localizaban en alguno de los tres espacios de Protección Cautelar de la provincia de Granada y en concreto el 37% en la Vega de Granada. Aun así, es en estos ámbitos en los que se autorizan más proyectos de actuación, relación que daría lugar a un estudio monográfico, pero que ya podría adelantarse con la hipótesis de que, muy posiblemente, sea en la Vega de Granada donde menor haya sido el grado de cumplimiento del PEPMFC.

En el grado de recogida de las determinaciones del PEPMFC en la planificación general urbanística vendría a suceder algo similar a lo de las actuaciones en suelo no urbanizable, sólo que ahora a la inversa, es decir, los municipios más dinámicos habrían recogido más correctamente las determinaciones del Plan y, en consecuencia, cabría esperar que habrían sido seguidas con mayor exhaustividad, ya no a través de la aplicación directa del PEPMFC, sino de la normativa de los respectivos PGOU y NN.SS. en los que éste se refleja.

Por último, del análisis realizado no se desprende que exista otro patrón de distribución territorial del grado de cumplimiento del PEPMFC. Quizás podría pensarse que en la distancia a la Capital o en la recóndita localización de algunos municipios podría darse una cierta relajación en su aplicación, por los motivos que fuese (menor incidencia de la capacidad inspectora, disolución de los impactos en entornos predominantemente agro-naturales, etc.), pero no se ha podido demostrar mayor relación que la de municipios más o menos dinámicos y espacios más o menos intensamente protegidos, al igual que en el estudio realizado para la provincia de Córdoba por Pareja y Leiva[411].

411. PAREJA, GLORIA y LEIVA, ANTONIO. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C (1986-1992).* Documento inédito, encargado por la Dirección General de Urbanismo, 1993, pág. 48.

7.2.- IMPACTOS DEL PLAN

Según el glosario de términos de la *Guía de seguimiento y evaluación de planes de actuación de los servicios públicos* del Observatorio para la Mejoras de Servicios Públicos, impacto es el "efecto más indirecto que se produce, generalmente a medio o largo plazo, como consecuencia de la ejecución de una acción o intervención"[412]. Por tanto, la definición de los impactos del PEPMFC hará referencia a los efectos que éste ha producido en un lugar determinado, la provincia de Granada, y en un periodo de tiempo establecido, los treinta años transcurridos desde su aprobación. Ahora bien, estos impactos pueden ser esperados, es decir, que ya se preveían desde su formulación, o no esperados, es decir, que no se preveían pero han sobrevenido. Y pueden ser positivos, si están en consonancia con los propósitos del plan, o negativos, si los contravienen. Revelar cada uno de estos sentidos de los impactos será el cometido de este apartado.

7.2.1.- RESULTADOS ESPERADOS

Del PEPMFC de la provincia de Granada se esperaba que, además de sus objetivos, se frenase "el deterioro del medio", mediante la "protección y gestión racional de [sus] recursos", para lo cual se establecería "un marco de coordinación interna en la gestión y el planeamiento urbanístico de toda la provincia para el tratamiento y resolución de las problemáticas que afectan al medio físico y sus recursos"[413]. Estas problemáticas eran, básicamente: "La existencia de prácticas de aprovechamientos de recursos, que tienden a agotarlos indebidamente; la localización de determinadas actividades, que tienden a producir impactos negativos sobre el medio rural y natural; y la expansión de procesos urbanos con efectos poco deseables sobre el hábitat"[414]. Por tanto, en relación al medio físico había que atender a la explotación de sus recursos, a la distribución de sus usos y actividades y a su compatibilidad con el desarrollo urbanístico; los tres aspectos sobre los que se van a evaluar los impactos esperados que se han producido.

7.2.1.1.- IMPACTOS POSITIVOS

En referencia a la explotación de recursos, los impactos positivos producidos por el PEPMFC, en combinación o no con otras políticas, han sido:

- **Aportación de unos de los primeros parámetros de cálculo para la consideración de movimientos de tierras excesivos:** Las pendientes mayores del 15%, superficies de más de 2.500 m^2 y volúmenes superiores a 5.000 m^2 fijados en el PEPMFC, han sido medidas reiteradamente utilizadas con posterioridad para establecer límites a los desmontes y aterrazamientos en la legislación sectorial, para aplicar medidas correctoras como estudios geotécnicos o estabilizaciones de taludes en los pronunciamientos públicos sobre aprobaciones, autorizaciones o concesiones, etc.
- **Contención de la extracción minera desordenada:** Hasta el PEPMFC prácticamente primaba exclusivamente la rentabilidad de la explotación, con él se seleccionan más las calicatas y se introducen otros factores en esta rentabilidad, como la consideración del impacto ambiental y sobre la salud de las personas.
- **Mayor consideración del impacto paisajístico de las minas, canteras e instalaciones anexas:** Esta es una de las primeras ocasiones en las que se plantean las extracciones mineras como elementos de impacto paisajístico a nivel provincial, obligándoles a que a partir de entonces contemplen mucho su ocultación entre el paisaje de su entorno.
- **Erradicación de prácticas de extracción de áridos y arenas agresivas con el medio fluvial:** Práctica muy habitual hasta la aprobación del PEPMFC y durante algunos años después, la cual tenía terribles consecuencias sobre la flora, la fauna y las dinámicas fluviales, hasta el punto de suponer un peligro incluso para las personas.
- **Incremento de la preocupación por la cantidad y calidad de las aguas subterráneas:** Obligándose a los planeamientos a considerar este aspecto, hasta ahora sólo tenido en cuenta en zonas de claro aprovechamiento (balnearios, fuentes medicinales, etc.).
- **Determinación de las masas arbóreas protegibles de la Provincia:** Concretando que serían las instaladas en Sistemas Generales, en Sistemas Locales, en zonas de dominio público, de uso público o de protección de infraestructuras, y las señaladas para los espacios catalogados del Plan. Algo que en apariencia resultaba baladí, pero que sirvió muchos para informar la aprobación de planeamiento y la concesión de autorizaciones y licencias.
- **Consideración de determinados recursos ambientales (embalses, yacimientos geológicos, etc.) como un recurso turístico por explotar ordenadamente:** Estos elementos se encontraban regulados para su conservación y mantenimiento, pero no para su explotación como recurso turístico, cultural, deportivo, de ocio y tiempo libre, etc., lo que estaba produciendo un uso desordenado de los mismos. Con el PEPMFC se ordenan estos espacios y se les predispone para una explotación racional.
- **Freno al avance de la roturación de tierras forestales con fines agrícolas**: Distintas ventajas agrarias recientes, como la mejora en la potencia de la maquinaria, el precio subvencionado de

determinados productos bien adaptados a la media ladera (olivar, almendra, etc.), la caída de las aportaciones del monte bajo (recolectoras, cinegéticas, etc.), etc., etc., han favorecido que la agricultura cope terrenos hasta hace poco impensables. El PEPMFC ha logrado contener esta invasión en la confluencia con sus espacios catalogados, evitando con ello la proliferación de impactos de notable trascendencia como incremento de escorrentías, transmisión de incendios, disminución del efecto sumidero del CO_2, homogeneización paisajística, etc.

- **Protección de los entornos propios de productos agrarios autóctonos:** La generalizada protección de las principales vegas provinciales también ha supuesto la protección de determinadas especies cultivables por cuanto que se ha preservado su hábitat predilecto, aquel en el que las condiciones biogeográficas le son más propicias. Este sería el caso de determinados productos subtropicales, que aunque se han expandido hacia otros lares, se mantienen en su localización originaria, lo que les ha valido el reconocimiento de denominación de origen.
- **El establecimiento de limitaciones al 'alambrado' del campo en el aprovechamiento cinegético:** Con la mejora de las posibilidades económicas de los agricultores y propietarios de parcelas forestales, se procede a cercar masivamente las parcelas, creando parajes enteramente fragmentados, tanto para la fauna como para el disfrute ciudadano. El PEPMFC es uno de los primeros planes en limitar esta práctica, abordándola no desde la prohibición, sino desde la especificación de las características de cercas, vallados y cerramientos.
- **Erradicación de la práctica de instalar elementos publicitarios o conmemorativos sobre elementos naturales:** La larga tradición de utilizar este medio de divulgación, así como el bajo coste de su instalación, ha favorecido durante mucho tiempo este tipo de prácticas. El PEPMFC la prohíbe tajantemente, sentando las bases para su definitiva erradicación, hasta el punto que hoy es más fácil encontrar estas señales en las ciudades que en el campo.
- **Consideración de instalaciones fuera de ordenación de los elementos de publicidad, lo que ha coadyuvado a su progresiva ordenación:** Al margen de que legislaciones posteriores hayan restringido mucho esta práctica, la declaración de fuera de ordenación fue un arma muy útil para que las administraciones públicas pudieran retirar estos elementos con suficientes garantías jurídicas, favoreciendo así su intervención en beneficio del paisaje.
- **Una de las primeras consideraciones de los hitos del paisaje como potencial recurso:** De siempre se conoce que el paisaje es un recurso de extraordinarias posibilidades, pero hasta la aprobación del PEPMFC no se había considerado a éste como un elemento más a integrar en la planificación de un ámbito tan extenso como el provincial, aportando para ello, si fuera necesario, la posibilidad de establecer perímetros de protección sobre la base de las cuencas visuales que garanticen su prominencia en el entorno. Estos perímetros, pioneros por entonces, serán reiteradamente utilizados por otras normativas y otras planificaciones para proteger las vistas de y desde estos hitos, con, quizás, el entorno visual del núcleo urbano de Montefrío a la cabeza (Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Urbanística, Área de Protección Paisajística, Entorno de Montefrío).

Respecto a la distribución de usos y actividades, los impactos positivos producidos por el PEPMFC, articulado con otras planificaciones y normativas, han sido:

- **Cuanta mayor es la protección menos han cambiado los usos:** Si se dividiese la Provincia en ámbitos donde son de aplicación las normas de protección del PEPMFC (Normas Generales sobre protección de recursos y el dominio público, Normas Particulares de espacios de Protección Cautelar, Normas Particulares de espacios de Protección Especial Compatible y Normas Particulares de espacios de Protección Especial Integral) se observaría que donde menos han cambiado los usos del suelo ha sido donde se han aplicado las normas más restrictivas. Es decir, el impacto de las normas de protección sobre los usos del suelo se ha manifestado en su permanencia e inmovilidad, lo que conjugaría perfectamente con el frenado del deterioro del medio y la preservación de usos inicialmente prevista por el Plan.
- **En las escasas ocasiones en las que han sucedido cambios en las zonas de mayor protección, éstos se han dirigido hacia la mejora de las masas forestales:** No son muchos los cambios acontecidos en los espacios con alta protección, pero cuando han tenido lugar, estos cambios se han orientado hacia la mejora de la masa forestal, entendiendo como mejora la tendencia hacia su estado climácico.

412. OMSP (Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía). *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos;* Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008, pág. 81.
413. (COPT, 1988:165-166).
414. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas.

- **Cuanta mayor es la protección más son las actividades denegadas por incompatibilidad:** La autorización de actividades en suelo no urbanizable ha sido más restrictiva cuanto más protegidos han sido los espacios. Ello se debe a una doble circunstancia: a que las normas son más exigentes y a que los técnicos encargados de informar las autorizaciones, consciente o inconscientemente, han mostrado mayor ahínco en la consideración de estas normas.

- **En las zonas donde las normas de protección son más precisas y contundentes ha sido más difícil que se autoricen actividades bajo argumentaciones del tipo 'inevitablemente', 'ineludiblemente', 'justificadamente', 'excepcionalmente'…:** Siendo homologable la protección de todos los espacios de Protección Especial Compatible, aquellos que tienen normas que no dejan resquicios para su aplicación, fundamentalmente los Parajes Sobresalientes y las Zonas Húmedas Transformadas, se han conservado mejor y han albergado menos actividades nuevas que el resto de espacios, en los que coletillas del tipo 'inevitablemente', 'ineludiblemente', 'justificadamente', 'excepcionalmente', etc., han dejado la puerta abierta a su libre interpretación, e incluso al esquivo de la norma.

- **Las actividades más agresivas con el medio han acabado por optar por concentrarse en los espacios no catalogados por el PEPMFC, con la excepción del espacio de Protección Cautelar de la Vega de Granada:** Durante muchos años el PEPMFC ha hecho de catalizador en la distribución de actividades por la Provincia, concentrándolas en determinados ámbitos, generalmente los menos protegidos, y obligándolas a reunir muchos requisitos en los más protegidos; lo que, de un lado, ha hecho que se desista de los menos interesados, y de otro, que los que finalmente han salido adelante presenten tal grado de condicionantes que su impacto ha sido considerablemente moderado (no obstante, la mayor parte han pasado por el trámite de evaluación de impacto ambiental, del que suelen desprenderse medidas correctoras de obligado cumplimiento). La excepción a esta máxima ha sido el espacio de Protección Cautelar de la Vega de Granada, en éste las dinámicas han sido tan potentes que pese a los inconvenientes ofrecidos por el PEPMFC no se ha parado de presentar autorizaciones.

- **En general, los usos y actividades prohibidos por espacios catalogados ha permitido una cierta reorganización de los mismos en suelo no urbanizable, evitando con ello posibles incompatibilidades que hubieran producido muchos más problemas de los que actualmente plantea esta clase de suelo:** Las condiciones de localización de determinados usos, como el extractivo, el industrial o el hostelero, por citar los ejemplos más preclaros, ha permitido la concentración separada de los mismos, es decir, una localización diferenciada para cada uno. Ello ha evitado, por ejemplo, que usos industriales o extractivos convivan con hosteleros, lo que sin duda hubiera dado lugar a problemas de mutua afección, incompatibilidad e incluso aversiones. Con ello se ha logrado uno de los principales motivos del Plan, ordenar los usos y actividades desplegados sobre el medio físico.

Y en relación a la compatibilidad con el desarrollo urbanístico, los impactos positivos debidos al PEPMFC han sido:

- **Con la normativa del PEPMFC se regularizó la concesión de autorizaciones para los proyectos de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable:** Cuando se aprobó el Plan esta circunstancia se consideraba fundamental para lograr la ecuanimidad hacia los administrados y la seguridad jurídica para los administradores. De hecho, en un principio, los pronunciamientos de la CPOTU se inspiraban casi exclusivamente en este plan, además de la legislación urbanística de referencia.

- **Conocidos los requerimientos del PEPMFC, se ajustaron y estandarizaron los contenidos de los proyectos para la consecución de la autorización de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable:** Con ello se facilitó la labor de redactores, pero también de supervisores, pues todos sabían cuales eran los requisitos mínimos que había que cumplir y cuales eran los límites que no podían rebasarse. Ello supondría una importante economía de costes y el descarte, de entrada, de muchas propuestas que no por inviables habrían resultado menos problemáticas.

- **Espacialmente, el PEPMFC supondría uno de los primeros intentos por evitar el efecto 'apantallamiento' en los núcleos urbanos costeros, tanto en línea edificada como en altura construida:** Ya por entonces se sabía de los efectos perniciosos de la colmatación urbanística del frente litoral, por lo que el Plan quiso iniciar la resolución de este proceso limitando la continuidad de las edificaciones, favoreciendo el acceso público al mar y obligando a la distribución de alturas, incluso antes de la Ley de Costas de 1988. Este hecho, de escasa repercusión en otros litorales andaluces ya plenamente consolidados, fue de gran importancia en la costa granadina, pues en ella se pudo aplicar

íntegramente al no alcanzar ésta los índices de ocupación de estos otros litorales. Consecuencia de ello, y del resto de legislación y planificación posterior, es el bajo grado de apelmazamiento del litoral de la provincia de Granada, sólo alterado por el caso de Almuñécar, de desarrollo previo.

- **La prohibición de localizar viviendas en el suelo no urbanizable a menos de 2 km de un núcleo de población ha evitado la expansión urbana hacia los espacios de más alto valor circundantes:** En determinados espacios catalogados por el PEPMFC se ha aplicado la limitación de no permitir residenciales a menos de dos kilómetros de núcleos urbanos, con ello se ha evitado la expansión de los núcleos hacia estos extremos por colmatación, preservando así a los espacios de mayor valor físico-ambiental del desarrollo urbanístico, particularmente en las vegas tradicionales (Paisajes Agrarios Singulares) y los farallones rocosos vinculados a sus fundaciones (Complejos Serranos).

- **En cuanto a la planificación, a partir del PEPMFC se constata una cierta homogeneización de los planes generales urbanísticos, en primer lugar por tener que contener sus espacios catalogados y su normativa, pero también por recoger las determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico a las que éste invitaba:** El Anexo II de la Normativa del PEPMFC establecía unas determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico que no eran de obligado cumplimiento pero que los redactores solían tener muy en cuenta por contentar a los supervisores. Como se ha visto en este trabajo, no todos los ítems se recogían, y los que se recogían se hacían con algunas diferencias, pero sí que se sabía que todos eran exigidos y chequeados, lo que indirectamente obligaba a incorporarlos. Ello ha hecho que la mayor parte de los planes redactados desde entonces hayan compartido estos contenidos, lo que ayudó, y mucho, a lograr la pretendida homogeneización que la Dirección General de Urbanismo siempre quiso para los planes generales urbanísticos andaluces.

- **La incorporación de las determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico ha hecho que se aborden temas físico-ambientales que tradicionalmente no se había tenido en cuenta:** El tratamiento en el planeamiento general urbanístico precedente de las aguas subterráneas, los vertidos, la vías pecuarias, el paisaje y el aire, no eran muy frecuente. A partir de la aprobación del PEPMFC se incorporarán menciones específicas para estos temas, haciendo que los Estudios de Impacto Ambiental los investiguen y los pongan al servicio del urbanismo. Ello mejoró considerablemente la fundamentación de la planificación urbanística y coadyuvó a que el contenido de los Estudios de Impacto Ambiental fuera más considerado en ella.

- **Cuando no existían referencias claras de en qué ocasiones había que presentar Estudio de Impacto Ambiental, el PEPMFC confeccionó uno de los primeros listados de actividades, proyectos y actuaciones que habrían de tenerlo:** El Anexo I de la Normativa del PEPMFC establecía que actividades, proyectos y actuaciones habrían de presentar Estudio de Impacto Ambiental obligatoriamente. Este fue uno de los primeros referentes autonómicos en los que se hacía constancia de cuando había que presentarlo y cuando no, así como de los contenidos mínimos que debería contener. Luego se desarrollaría pormenorizadamente esta procedimiento a través de la Ley 7/1994 de Protección Ambiental y la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, pero hasta entonces el PEPMFC suplió esta notable carencia.

7.2.1.2.- IMPACTOS NEGATIVOS

- **Hubo aspectos que se regularon aun a sabiendas de que poco después serían sectorialmente más profusamente reglamentados:** Algunos de los aspectos regulados en el PEPMFC se sabía que nacerían prácticamente caducados, pues ya se estaba desarrollando su reglamentación específica. Podría ser el caso de vertederos, de algunos recursos hídricos, del litoral y del patrimonio cultural, entre otros. Ello se justificaría en el afán de evitar que en la ordenación del PEPMFC se escapase algún aspecto del medio físico, pero supondría una pérdida de tiempo y esfuerzo irremplazables.

- **Argumentaciones del tipo 'inevitablemente', 'ineludiblemente', 'justificadamente', 'excepcionalmente', etc., en la normativa, han favorecido que se autoricen usos o actividades contrarios a los propósitos de protección del Plan:** Tras estas excepcionalidades se esconde la autorización de varias actuaciones que no casaban con los propósitos proteccionistas del PEPMFC y que, en algunos casos, incluso han dado al traste con los motivos que inspiraron la catalogación de algunos espacios, como es el caso del PS-10 atravesado por viarios catalogados de fundamentales. Se quiso dejar una puerta entreabierta para contemplar la autorización de actividades o usos extraordinariamente estratégicos, pero por ahí encontraron resquicio a la prohibición de la norma muchas actividades y usos en principio no autorizables.

- **Aunque se conocía la vocación de algunos suelos, contraria a la protección que se pretendía para ellos, no se evitó, posiblemente porque las presiones debidas a estos usos eran tan fuertes que ir contra ellos hubiera imposibilitado la catalogación de esos espacios:** Este podría haber sido el caso de los invernaderos, que aunque ya se

sabía que estaban en creciente expansión, se llegaron a prohibir en espacios donde día a día cobraban mayor protagonismo. Así sucedió con el Complejo Litoral de Interés Ambiental LA-1 Cabo Sacratif, donde la superficie dedicada a invernaderos se ha multiplicado pese a su prohibición. La excusa pudiera estar en el hecho de que la normativa de este espacio catalogado no podía diferenciarse de la dictada para el resto de los espacios litorales andaluces, donde quizás sí que se frenó la instalación de invernaderos, aun a costa de éste.

- **Los espacios de Protección Cautelar han quedado en un extraño limbo:** En estos espacios (Zonas Esquiables de Sierra Nevada, la Alta Alpujarra y la Vega de Granada) su dinamismo aconsejaba demorar el establecimiento de un régimen de protección específico hasta que se redactase un Plan Especial específico para cada uno, de forma que mientras tanto regirían unas normas que resultarían transitorias. Estas normas serían las mismas que la de los espacios de Protección Especial Compatible a los que se homologaban, por lo que se estaba aplicando unas normas bastantes restrictivas a unos espacios que en principio deberían tener un tratamiento específico. Ello motivó que al principio se desautorizasen muchos usos y actividades, hasta que se vio que los citados Planes Especiales no saldrían adelante porque ahora la planificación de estos ámbitos se vinculaba a la Ordenación del Territorio a través de los Planes Subregionales y a la ordenación ambiental a través de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. En definitiva, se ha estado y se está aplicando de manera transitoria una normativa que no era conforme a las características de estos espacios, pues aunque la Vega de Granada cuenta desde 1999 con un Plan Subregional y las Zonas Esquiables tienen un tratamiento específico dentro del PORN de Sierra Nevada, en la Alta Alpujarra siguen rigiendo toda vez que no cuentan con los precedentes instrumentos de ordenación y no se ha completado todo su planeamiento general urbanístico.
- **Las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural no tuvieron el recorrido que se esperaba:** En un principio se esperaba que estas Directrices guiaran la ordenación y gestión de los espacios catalogados, así como de todos aquellos recursos físicos-ambientales dispuestos sobre la Provincia. Pero poco a poco se fue desinflando su relevancia y ya en la aprobación definitiva del Plan se descartaron y quedaron como documento complementario y orientativo.
- **El agravio comparativo entre los espacios que quedaban a uno y otro lado de un espacio catalogado siempre se hizo manifiesto, tanto en las alegaciones al Plan como durante toda vigencia:** A veces caer de un lado u otro de la delimitación de un espacio protegido dependía tan sólo del criterio utilizado por el técnico redactor encargado de perfilar ese ámbito. Tal era la importancia de esta delimitación que hubo que, además de trazarla cartográficamente, describirla literalmente. Ello se hizo así porque se sabía que su interpretación daría problemas a la larga, tal y como sucedió. Así, no fueron pocas las veces que se litigó por el discurrir exacto de la línea que separaba los espacios protegidos de los no protegidos, ya que dependía de su inclusión o exclusión la autorización de los usos y actividades solicitados, o el fuera de ordenación o no de los usos y actividades ya implantados. De hecho, en la fallida revisión planteada en 1993, la mejora de la delimitación era uno de sus principales motivos. Por todo ello, cundió el agravio comparativo por parte de aquellos que habían caído dentro, que no podían desarrollar sus usos y actividades como sus vecinos que estaban un poco más allá.

7.2.2.- RESULTADOS NO ESPERADOS

Ahora bien, con el discurrir del tiempo se darían algunos impactos, positivos y negativos, que nunca se previeron ni se pudieron prever, pues no hay que olvidar que la experiencia del PEPMFC fue una de las primeras que se planteó para un territorio tan extenso y variado como el andaluz, y, en consecuencia, no se contaba con referentes previos con los que corregir esos impactos. Es por ello que a continuación se van a exponer algunos de estos impactos, conscientes, primero, de que sólo se presentarán algunos del total de impactos producidos, por lo tanto existirán otros impactos que no habrán podido ser detectados; y segundo, de que como se trata de un plan en activo, vigente, han de seguir produciéndose estos y nuevos impactos, así como múltiples circunstancias sobrevenidas que, obviamente, no habrán sido consideradas.

7.2.2.1.- IMPACTOS POSITIVOS

- **Las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural han inspirado planificaciones posteriores:** La enjundia del trabajo realizado para la elaboración de estas Directrices fue tal y estuvo tan bien fundamentada que sirvió de punto de partida y apoyo para posteriores planificaciones, como la del Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, por lo que no sólo supuso una mejora considerable del conocimiento del medio físico provincial, y por extensión andaluz, sino que además inspiró el propósito de ir más allá en su planificación, llevándola a equiparar con la planificación más puntera por el momento.
- **La obligación de recoger en el planeamiento urbanístico general los espacios catalogados, así como su normativa, ha permitido la constitución de una red de suelos no urbanizables**

especialmente protegidos por planificación territorial perfectamente regulados: Aunque en principio nació como un inventario de espacios a proteger por la planificación urbanística, cuando apenas existían otros inventarios y todo quedaba al albur de los redactores, poco a poco los espacios catalogados por el PEPMFC se han ido constituyendo como prácticamente el único referente en la contemplación de suelos no urbanizables especialmente protegidos por planificación territorial en aquellos municipios que no cuentan con Planes Subregionales. Esto ha permitido proteger algunos espacios que, por sus características, no alcanzan el grado de valoración exigido por los inventarios más exclusivos, pero que sí que resultan muy interesantes de no desproteger, ya que juegan un papel crucial en la organización de los respectivos espacios, además de suponer una reserva de suelo estratégica. Además, el hecho de que todos compartan sus respectivas normativas hace que se eviten saltos de regulación de un municipio a otro, con los consiguientes agravios comparativos que ello supondría.

- **Más allá de la oportunidad de la protección de unos u otros espacios, los espacios catalogados por el PEPMFC han favorecido, con el paso del tiempo, una reserva de suelos, que en el caso de los localizados junto a las principales poblaciones, se considera estratégica:** Estratégica en cuanto que ha propiciado que lleguen a estas poblaciones importantes infraestructuras y sistemas generales de equipamientos y espacios libres, a tal precio que de otra manera hubiera sido imposible obtener o hubiera supuesto su localización discontinua respecto al núcleo, con los consiguientes problemas de accesibilidad y movilidad que ello habría supuesto. Por consiguiente, el PEPMFC ha ayudado, no intencionadamente, al despliegue de otras actuaciones públicas, así como a la articulación de las actividades urbanas, aun cuando no era su cometido.

- **El PEPMFC ha sido, durante muchos años, prácticamente el único referente al que se han agarrado los funcionarios para desautorizar la propuesta de actuaciones o usos que hubieran resultado especialmente agresivos con el medio:** Así, no resulta exagerado mantener que el PEPMFC ha sido el catecismo de los técnicos y funcionarios públicos encargados de gestionar el medio ambiente y el suelo no urbanizable durante muchos años. Sólo ahora, que se han desarrollado profusamente sendas legislaciones, va quedando superado, y aun así sigue siendo norma de referencia para muchos municipios sin planeamiento general urbanístico. En este trabajo se ha calculado que su aplicación ha evitado la proliferación de cerca de 600 edificaciones en espacios catalogados por el Plan, cifra que aunque pudiera parecer no muy relevante, en especial para una secuencia temporal de treinta años, si se tiene en cuenta que afectaba a los suelos de mayor interés ambiental de la Provincia, se puede concluir que ha resultado fundamental para la preservación de buena parte de las características que sirvieron para valorar estos espacios.

7.2.2.2.- IMPACTOS NEGATIVOS

- **La no publicación oficial del PEPMFC hasta muchos años después (20 años después) ha hecho que algunos de los pronunciamientos de la administración competente en autorizar usos y actividades resultaran nulos o invalidados:** Esta estratagema, hábilmente recurrida por algunos bufetes, ha servido para consolidar determinados usos y actividades que en principio resultaban incompatibles con las determinaciones del Plan. De ahí que en 2007 se adoptase la decisión de publicar la normativa del PEPMFC en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y así conferirle plena vigencia.

- **Las Normas Generales han resultado ser de poca utilidad para la ordenación del medio físico provincial que no resultaba catalogado:** Al igual que las Normas Particulares han logrado gran trascendencia al incorporarse más o menos fidedignamente a las planificaciones generales urbanísticas de los municipios granadinos, las Normas Generales no han sido de tanta trascendencia, ya que eran más ambiguas, se exigieron menos y, en general, han sido tenidas en cuenta mucho menos. Sólo en aquellos municipios sin planeamiento general urbanístico han podido servir algo, al hacer de guía para la toma de decisiones y los pronunciamientos de sus gestores.

- **En la implementación del Plan, la batalla criterios de los Servicios Centrales versus criterios de las Delegaciones Territoriales, ha producido inestabilidad y agravio comparativo:** En ocasiones, los Servicios Centrales eran partidarios de una aplicación estricta de las determinaciones del PEPMFC, mientras que las Delegaciones Territoriales, con mayor proximidad a los ayuntamientos y ciudadanos, eran más partidarias de flexibilizar y adaptar estas determinaciones a la realidad de cada circunstancia. Este distinto rasero dio lugar a algunos contados conflictos de interpretación, que a la escala facultativa de los técnicos encargados de informar la autorización de actuaciones se tradujo en inseguridad de fundamentación, y ante parte de la ciudadanía se tradujo en agravio comparativo.

- **Los municipios sin planeamiento general urbanístico en los que el PEPMFC ha sido derogado por Planes Subregionales han quedado desvalidos en la regulación de su suelo**

no urbanizable: El PEPMFC, con sus limitaciones, había servido de guía para la gestión del suelo no urbanizable en aquellos municipios sin planeamiento general urbanístico. En el momento que estos municipios tienen aprobado un Plan Subregional, éste deroga al PEPMFC, que deja de poder aplicarse con seguridad jurídica en los mismos. Como generalmente los Planes Subregionales no detallan con tanta precisión como lo hacía el PEPMFC la regulación del suelo no urbanizable, y mucho menos la de sus espacios protegidos, podría decirse que se ha perdido fundamentación legal en este tipo de suelos. Esta circunstancia pasa en la provincia de Granada en al menos cinco municipios, por lo que no es baladí su consideración.

- **Algunas restricciones al turismo y al disfrute ciudadano del medio físico han podido ir en contra de la defensa de determinados espacios protegidos:** En el afán de contener el aprovechamiento indiscriminado y desordenado del medio físico por parte del turismo y el disfrute ciudadano, se restringieron algunos de los usos y actividades relacionados. De una parte, ello suscitó malestar en los promotores turísticos, así como en los ciudadanos, en especial en aquellos que habitualmente venían utilizando determinados parajes ahora protegidos. De otra parte, esto evitó que el público en general accediese a muchos de estos espacios, dejándose de dar a conocer y, en consecuencia, no popularizándose su valoración, lo que sin duda habría ayudado al reconocimiento de su interés y a una mejor consideración de su protección.
- **En general, podría decirse que el PEPMFC, si ha fallado en algo, ha sido más en su posterior aplicación inspectora que en su formulación reguladora:** La regulación del PEPMFC, aunque adolece de algunas imperfecciones, podría decirse que estaba bien argumentada, articulada y dispuesta para su aplicación; por lo que los defectos que puedan atribuírsele se deben más a su implementación que a su formulación, y a su implementación no por parte de los funcionarios encargados de aplicarlo, sino de aquellos que debieron haber realizado una labor inspectora más de acorde con las pretensiones del Plan. Se es consciente de las dificultades que ello acarrea, pero quizás éste sea el gran punto débil con el que ha contado el PEPMFC, que dicho sea de paso es la misma piedra angular contra la que chocan otras planificaciones y legislaciones territoriales.

Por tanto, claroscuros en un Plan que, visto desde la distancia ha tenido problemas para su implementación, pero que visto con repristinación adquiere, en opinión muy personal de este autor, tintes de obra maestra de la planificación territorial, en particular si se considera el punto desde el que se partía y al que se llegó.

7.3.- VALIDACIÓN DEL PLAN

En este caso se ha de entender por validación del Plan el grado de cumplimiento de los objetivos, normas y acciones inicialmente planteados en relación a los resultados obtenidos y los impactos producidos. De todo ello se concluirá si el Plan ha sido más o menos válido, en qué aspectos ha sido más o menos válido, si esa validez ha satisfecho a sus autores y a sus destinatarios, y en qué medida se considera que el Plan ha sido efectivo, eficaz y eficiente.

7.3.1.- VALIDEZ DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA.

Obviamente la metodología empleada en la elaboración del PEPMFC quedaría hoy un tanto superada conceptual, teórica y epistemológicamente. Sin embargo, por entonces fue puntera, siguiendo los máximos referentes en el tratamiento del medio físico y demostrando un buen dominio de la planificación y la legislación urbanística, con la que debía articularse perfectamente.

Ya se ha comentado que fue una pena el tiempo perdido en la elaboración de las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural, un trabajo excelente de descripción y valoración del medio físico provincial; pero el esfuerzo quedó suficientemente gratificado con la reutilización que posteriormente se hizo de esta información en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía[415].

Quizás sólo se echó en falta una más adecuada estructuración normativa, siguiendo la clásica formación de normas, directrices y recomendaciones, lo que habría permitido una mayor adaptación y flexibilidad de la regulación del Plan a las condiciones de cada ámbito y cada circunstancia. Al igual que el establecimiento de un adecuado sistema de seguimiento que permitiese su evaluación periódica.

Finalmente, recalcar que la metodología seguida tuvo que ser adecuada para los propósitos del Plan, porque de otra manera no habría subsistido tanto tiempo como lo ha hecho.

7.3.2.- VALIDEZ DE LA ESTRATEGIA DISEÑADA Y LLEVADA A CABO PARA SU APLICACIÓN.

Posiblemente, la estrategia marcada no pudo ser más idónea y acertada para aquel momento y aquellas circunstancias neo-autonómicas. Plantear la protección del medio físico, aún incipiente en la Administración y entre la sociedad, desde la muy consolidada planificación urbanística, fue una opción audaz, e incluso atrevida, porque perfectamente podría haber quedado desautorizada desde los más conservadores postulados de la planificación territorial. Además, hacerlo todo ello para el conjunto del territorio andaluz, tan extenso y diverso, más mérito le confiere, si cabe.

En un momento en el que a duras penas se encontraban regulados los aspectos que el PEPMFC trataba, el montaje de todo un glosario de medidas normativas, prácticamente de nuevo cuño, tuvo que ser todo un reto para sus legisladores. Y no debieron hacerlo mal, porque muchos años después todavía se utilizan algunas de las prescripciones aportadas por entonces en la elaboración del corpus normativo de planes y legislaciones sectoriales.

En cuanto a la estrategia planteada para lograr la correcta aplicación del Plan, la opción de escoger la vía urbanística se erigió en todo un acierto, pues las estructuras administrativas estaban perfectamente dispuestas para su implementación, con el único lunar de que la función inspectora, infractora y sancionadora no quedaría plenamente desarrollada.

Por tanto, la validez de la estrategia seguida en el diseño y la aplicación del Plan puede decirse que fue inmejorable, siendo uno de sus grandes logros y garantía del éxito que en estos treinta años de vigencia le ha deparado.

7.3.3.- VALIDEZ DE LOS RECURSOS, MEDIOS Y ESFUERZOS EMPLEADOS.

A decir de quienes llevaron a cabo aquel proceso, los recursos y medios disponibles por entonces serían incomparables a los de hoy, pues estuvieron muy por debajo de planes de similares características actuales. Sin embargo todo lo suplía el esfuerzo y el ánimo entregado en un momento en el que, además de la lógica retribución profesional, se tenía la mentalidad de que se estaba construyendo Andalucía[416], se estaban sentando las bases para su constitución, lejos del anquilosado escenario del Régimen.

Por hacer sólo una observación, mencionar el ímprobo esfuerzo realizado para la elaboración de las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural, las cuales se acompañaban de una magnífica cartografía descriptiva; cartografía que luego se echaría en falta que adquiriese el mismo grado de precisión en la delimitación de los espacios protegidos del Plan.

---

415. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., “La protección de los espacios naturales en Andalucía”. En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 183.

7.3.4.- VALIDEZ DE LOS OBJETIVOS, NORMAS, ACCIONES E INSTRUMENTOS PLANTEADOS.

La bisoñez de aquellos primeros años de la autonomía pudo haber llevado al planteamiento de unos objetivos muy ambiciosos y poco conseguibles, sin embargo, la serenidad y el contacto con la realidad de sus promotores hizo que se planteasen unos objetivos perfectamente asimilables. Más que un horizonte al que llegar, se propuso un camino por donde llegar a él, y ello fue fundamental en un momento en el que lo que era necesario era que se marcase por donde debería tirar la gestión pública autonómica para no incurrir en errores y dar pasos atrás.

Este aplomo sería el que faltaría al plantearse las acciones e instrumentos a implementar. La mayor parte de éstos supusieron un importante fracaso para el Plan, ya que no se llegó a aprobar prácticamente ningún Plan Especial de los previstos, perdiéndose así la fuerza de transmisión que requería la ordenación territorial de Andalucía. Con el tiempo y el advenimiento de las políticas ambientales, culturales, etc., esta pretendida omnipresencialidad del PEPMFC se fue al traste, hasta que años más tardes se optó por la Ordenación del Territorio para organizar la Comunidad.

Sobre la validez de las normas, ya se ha comentado que en vez de introducir excepcionalidades habría sido mucho más conveniente repartir su efectividad entre normas de obligado cumplimiento, directrices de libre disposición y recomendaciones orientativas. Con todo resultaban muy prácticas y fácilmente aplicables, algo que desde un principio se valoró mucho, ya que uno de los principales fundamentos del Plan era facilitarle la labor a los agentes encargados de su implementación.

---

416. Entrevista Miguel Ángel Mesa Garrido (20/04/2017).

7.4.- TERMINACIÓN Y RECICLAJE DEL PLAN

En este último apartado se presentará el estado en el que queda el PEPMFC al día de hoy, tanto en cuanto a su vigencia como en cuanto a su grado de conocimiento, de satisfacción y de efectividad, eficacia y eficiencia atribuido; puesto que no se puede hablar de una terminación del Plan como tal y que su reciclaje, vía actualización, modificación o revisión, por ahora, ha sido descartado desde las más altas esferas competenciales[417].

7.4.1.- VIGENCIA DEL PEPMFC.

Respecto a la potestad de autorizar los proyectos de actuación en suelo no urbanizable, hasta el traspaso de las competencias de la Comisión Provincial de Urbanismo a los ayuntamientos, la implementación del Plan se siguió según lo previsto a grandes rasgos, pues siempre hay alguna excepcionalidad. A partir de entonces es más difícil seguir el rastro de si se ha implementado correctamente o si adolece de una interpretación errónea. Por lo que podría decirse que en cuanto a la autorización de usos y actividades en suelo no urbanizable la vigencia del Plan ha perdido fuerza desde la entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (2003), puesto que su observación depende ya casi en exclusiva de los técnicos municipales, menos avezados en las consignas del PEPMFC (aunque siempre queda el informe preceptivo pero no vinculante del Servicio de Urbanismo provincial y la supervisión del Cuerpo Superior de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía).

En cuanto a la implementación del Plan a través de la planificación general urbanística, éste sigue teniendo la misma validez que desde un principio, si bien las sucesivas planificaciones y legislaciones sobrevenidas le van restando vigencia, hasta el punto de ser derogado en aquellos ámbitos donde prevalecen Planes Subregionales. Planes Subregionales que, por otra parte, tuvieron que tener en cuenta al PEPMFC en su elaboración, pero que no siempre lo han reflejado fielmente, como es el caso de los Planes Subregionales granadinos, donde se han llegado a perder algunos espacios catalogados por el PEPMFC.

Así, podría decirse que la vigencia del PEPMFC cada vez va quedando más restringida, por otra parte tal y como se preveía en un principio, pues se esperaba que progresivamente fuese sustituido por el planeamiento general urbanístico, del que era subsidiario. Primero perdió la repercusión de sus Normas Generales, luego parte de sus potestades en la autorización de usos y actividades en suelo no urbanizable, y finalmente va quedando poco a poco derogado por los planes de jerarquía superior.

De esta manera, el PEPMFC de la provincia de Granada va formando un archipiélago de municipios en los que queda plenamente vigente (40 municipios en total), perdido entre un mar de municipios en los que ya no está vigente directamente pero todavía quedan reminiscencias del mismo en sus respectivos PGOU o NN.SS. (hasta 82 municipios) y otros tantos en los que ya no tiene ninguna validez por cuanto que ha sido derogado por el POTAUG y el POTCTG (50 municipios en conjunto).

7.4.2.- DIVULGACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PEPMFC.

El conocimiento del PEPMFC marca una Campana de Gauss casi perfecta: Hasta que se dio a conocer hizo falta una ardua labor divulgativa, fruto de la cual llegó a hacerse de él uno de los planes territoriales más conocidos entre profesionales e incluso amplios sectores de la ciudadanía, y hoy vuelve a ser un desconocido para la mayor parte de sociedad e inclusive para muchos de los profesionales que deberían conocerlo, pues, en un momento o en otro, han tenido algún contacto con sus determinaciones.

Al final, buena parte del conocimiento de estos planes tan específicos se debe a la labor divulgadora de la prensa, la cual se hace eco de las manifestaciones de incumplimiento alegadas por colectivos implicados en su observación o de sentenciadas judiciales fundamentadas en él. Y lo cierto es que en la provincia de Granada hace tiempo que no ha salido una noticia referente al PEPMFC.

También cabe precisar que prácticamente se ha sacado de los circuitos académicos, pues se considera erróneamente invalidado y desfasado, cuando en realidad se trata de un buen ejemplo de formulación e implementación de un plan territorial, así como un experimento inmejorable para demostrar la incidencia de los planes territoriales a lo largo del tiempo, circunstancias que inspiraron esta tesis.

417. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).

7.4.3.- GRADO DE SATISFACCIÓN DEL PEPMFC.

El grado de satisfacción dependerá de a quién se consulte. Así, hay que distinguir entre sus promotores, sus redactores, sus gestores y la población a la que va dirigido. Opiniones recopiladas en el trabajo de entrevista realizado, que han sido aquí sintetizadas y que, por derecho a la confidencialidad, no se han personalizado.

Así pues, para sus promotores la sensación recopilada a través de las entrevistas mantenidas es que se sienten orgullosos de haber dado a luz un plan tan complejo y decisivo para la protección del medio físico andaluz como es el PEPMFC. Le encuentran sus inconvenientes, sobre todo en la aplicación de algunas de sus determinaciones. Y ya sólo esperan de él que acabe apagándose poco a poco hasta su total derogación.

Para sus redactores la sensación es compartida con la de los promotores, pues también se sienten orgullosos de haber participado en el que un día fue el santo y seña de la planificación territorial andaluza. Sostienen que hoy en día habrían tenido otras consideraciones técnicas en su elaboración, pero que en general seguirían planteando soluciones muy parecidas a las que el PEPMFC aportó, y de hecho las siguen proponiendo en otros trabajos de plena actualidad. Y en cuanto a su futuro, creen que nunca se llegará a derogar plenamente de forma natural, pues siempre habrá municipios que no hayan aprobado su planeamiento general urbanístico y es difícil que la planificación subregional llegue a completarse a corto-medio plazo.

Sus gestores son los que más lamentan su pérdida de vigencia, pues les ha resultado un instrumento tremendamente útil para desempeñar su labor, muy fácil de trabajar, dúctil cuando ha hecho falta y plenamente garante de la necesaria seguridad jurídica que ellos siempre demandan. Al menos desde su publicación, que creen que fue el mayor error que le aparejó. Creen que seguirá vigente y que habrá que continuar consultándolo por mucho tiempo, aunque cada vez para un espacio y un cometido más restringido.

Por último estaría el grado de satisfacción de la ciudadanía, que como ya se ha comentado no está muy al corriente del Plan hasta que le afecta en el desarrollo de alguna actuación particular en suelo no urbanizable. En este caso, cuando le son de aplicación las restricciones del PEPMFC, no guardan mucha simpatía por él, pero en general son conscientes de la importancia de preservar aquellos espacios más señeros del medio físico en el que viven, aunque no acaban de entender por qué existen distintas declaraciones para los espacios de interés ambiental, confundiendo los espacios protegidos por el PEPMFC con los espacios RENPA y los espacios Red Natura 2000.

7.4.4.- EFECTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PEPMFC.

Según el glosario de términos de la *Guía de seguimiento y evaluación de planes de actuación de los servicios públicos* del Observatorio para la Mejoras de Servicios Públicos, eficacia o efectividad es “en el ámbito de las políticas públicas, capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera a partir de una acción o intervención realizada. Dichos efectos suelen ser los resultados planeados de la política o plan de actuación, es decir, objetivos, propósitos y productos”[418], aunque también la define más sencillamente como “el grado de consecución en los objetivos fijados mediante el empleo de los recursos disponibles”[419]. En este sentido, se podría decir que el PEPMFC, utilizando los medios a su disposición, ha logrado una importante consecución de sus objetivos (todos menos los relacionados con las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural); un reconocimiento y aplicación de sus normas aceptable (aunque con matizaciones, pues las Normas Generales han sido menos seguidas que las Normas Particulares); y una ejecución de sus acciones moderadamente baja (en particular en cuanto a las acciones de planeamiento urbanístico, que presentan notables carencias, particularmente en la redacción de Planes Especiales en el Medio Rural). De forma que en conjunto y considerando todos los ítems igual de relevantes, puede decirse que su consecución ha sido media-alta.

Por su parte, en esta misma guía se interpreta como eficiencia el “grado óptimo en que los insumos (fondos, servicios técnicos, tiempo, etc.) se transforman en productos”[420]. Es por ello que ahora no sólo ha de valorarse el cumplimiento de lo planteado, sino la repercusión que esto ha tenido para sus promotores y para el objeto hacia el que se dirigía, el medio físico, en relación a los esfuerzos realizados.

En este sentido, con un mínimo coste de formulación y un algo más gravoso coste de implementación, pero perfectamente asumible ya que se compatibiliza con otras funciones, la Junta de Andalucía no sólo ha controlado y mantenido a raya buena parte de las actuaciones en suelo no urbanizable, sino que además ha constituido toda su red de espacios naturales protegidos y ha suplido transitoriamente la planificación del suelo no urbanizable de todos los municipios que no contaban con planeamiento general urbanístico.

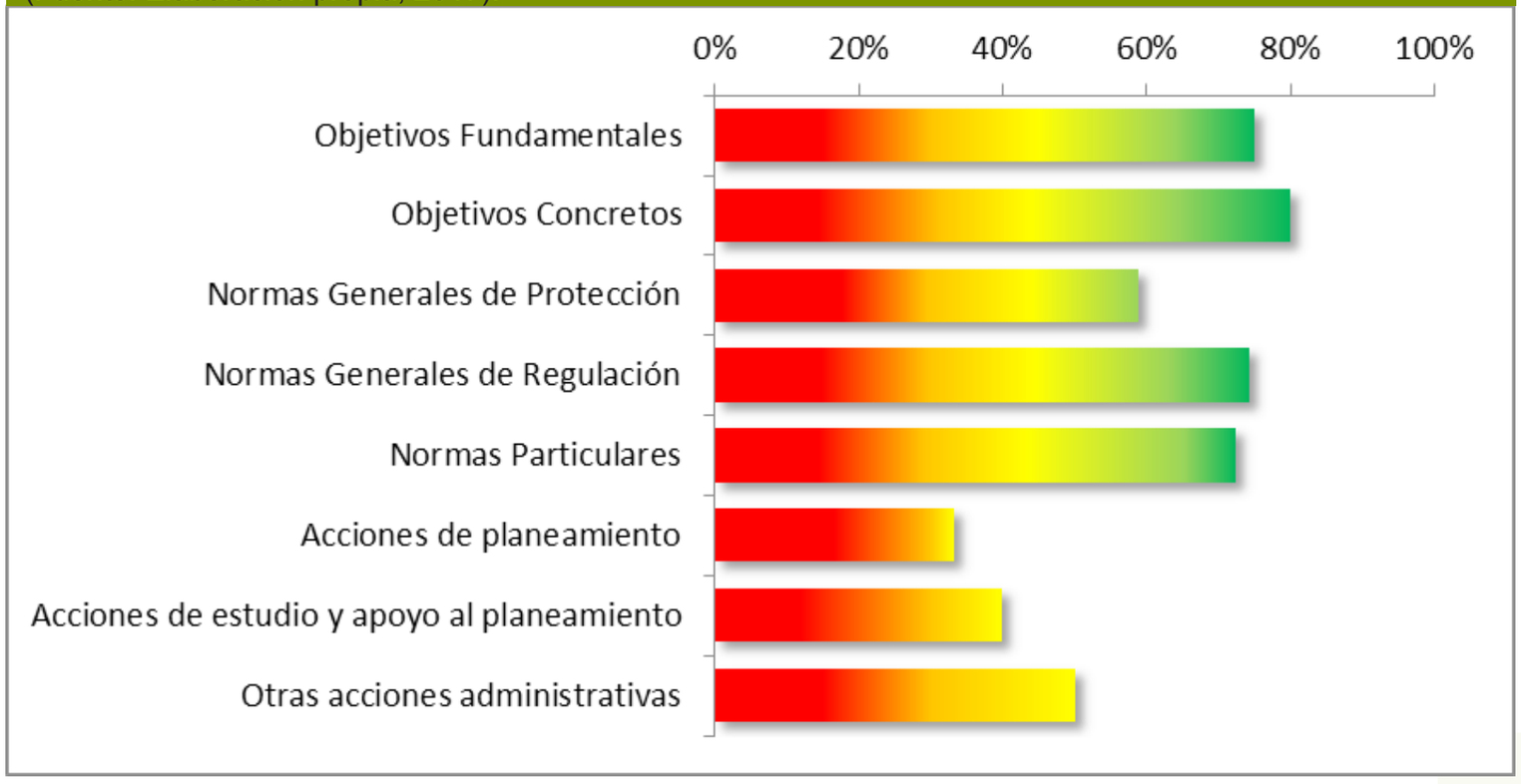
Paralelamente, tal y como se ha hecho constatar en el análisis de la evolución de los usos del suelo de este estudio, el medio físico ha logrado estabilizarse, e incluso evolucionar hacia su mejora, donde más lo requería, es decir, en sus espacios de mayor valor ambiental. Esto no puede ser atribuible exclusivamente al PEPMFC, pues son muy variadas las políticas públicas que, desplegadas sobre ellos, han podido tener algún tipo de incidencia; pero como se ha intentado demostrar, en los espacios protegidos donde se contaba poco más que con el PEPMFC, la evolución ha sido igualmente positiva.

Por todo ello puede decirse que la eficiencia del PEPMFC no ha podido ser mayor, resultando sólo comparable con los planes más eficientes de la historia de la planificación territorial. Muestra irrefutable de ello es la dilatada durabilidad de su vigencia, que ya va para treinta años, suponiendo estos años prácticamente la totalidad de la vida autonómica de Andalucía.

Gráfico nº 58: El cumplimiento del PEPMFC en cifras.
(Fuente: Elaboración propia, 2017).

GRADO DE CUMPLIMIENTO				
		Nº total de propuestas	**Nº de propuestas cumplidas**	**% de propuestas cumplidas**
Objetivos	Objetivos Fundamentales	4	3	75%
	Objetivos Concretos	5	4	80%
Normas	Normas Generales de Protección	56	33	59%
	Normas Generales de Regulación	31	23	74%
	Normas Particulares	178	129	72%
Acciones	Acciones de planeamiento	9	3	33%
	Acciones de estudio y apoyo al planeamiento	5	2	40%
	Otras acciones administrativas	4	2	50%

Gráfico nº 59: El cumplimiento del PEPMFC en porcentajes.
(Fuente: Elaboración propia, 2017).



418. (OMSP, 2008:79).
419. (OMSP, 2008:65).
420. (OMSP, 2008:79).

7.5.- RECAPITULACIÓN

Analizada la evolución de los usos del suelo desde el inicio de la redacción del PEPMFC (1984), para toda la provincia de Granada, para el conjunto de los espacios protegidos por el PEPMFC y para cada uno de los tipos de protección de éste, se concluye que los espacios catalogados son más forestales y cambian porcentualmente menos que en la Provincia. Esta baja mutabilidad tiene mucho que ver con que estos espacios cuenten además con otras figuras o instrumentos de protección (RENPA, Red Ecológica Europea Natura 2000, Reserva de la Biosfera, Sitio Ramsar, protecciones de los Planes Subregionales, etc.), pues entonces son mucho menos variables. En consecuencia, podría lanzarse la hipótesis de que cuanto más son las protecciones acumuladas sobre un mismo espacio mayor es su preservación, circunstancia que es fundamental para la supervivencia del PEPMFC, pues con frecuencia se le tacha de superado en su cometido proteccionista allá donde ya existen otras figuras o instrumentos de protección, cuando, como se ha visto aquí, crea sinergias que favorecen esta finalidad.

En cuanto al grado de cumplimiento de las determinaciones del PEPMFC, se observa que el PEPMFC ha logrado una importante consecución de sus objetivos, un reconocimiento y aplicación de sus normas aceptable y una ejecución de sus acciones moderadamente baja. Ello implicaría que fue bien diseñado pero no tan bien implementado, presentando en esta última fase deficiencias relacionadas con cuatro factores: uno, a mayor plazo de ejecución menor cumplimiento; dos, cuanto menos detalladamente y menos pensando en su aplicación práctica se formularon las medidas de implementación menor garantía de éxito ha habido; tres, cuanto mayores fueron los costes presupuestados para las propuestas menor ha sido su ejecución; y cuatro, cuantos más agentes se implicaron más difícilmente han salido adelante los planteamientos. Estas cuestiones, algunas de las cuales parecen de Perogruyo, no se valoraron lo suficiente en una planificación, por otro lado tan compleja e inédita, como la del PEPMFC. No obstante, si por confirmar un número fuera, se diría que el PEPMFC, a los treinta años de su aprobación, se ha cumplido en un 68% o un grado que podría estimarse en medio-alto.

Los impactos producidos han sido mayoritariamente positivos y esperados, con particular repercusión de haber sido prácticamente la única guía para la protección del medio físico durante muchos años. También ha habido agradables sorpresas, como el hecho de que a partir del PEPMFC se constituyese el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, todo un hito en la historia de la Comunidad. Aunque también ha habido impactos negativos, algunos esperados, como la baja repercusión de los espacios de Protección Cautelar, y otros no tan esperados, como los conflictos derivados de su no publicación oficial hasta veinte años después. Pero en general y en opinión personal, el balance es bastante más positivo que negativo; además, con el aliciente de que muchos de los impactos negativos se han superado con el tiempo y de que buena parte de los impactos positivos están por llegar, pues aunque ya han pasado treinta años, algunos impactos positivos, como por ejemplo el de la reserva de suelo, todavía está por rentabilizarse.

La validación del PEPMFC se podría considerar muy alta: Metodológicamente fue puntera y aún podría seguir vigente con algunas actualizaciones. En cuanto a la estrategia diseñada y llevada a cabo no pudo ser más idónea y acertada, pues plantear la protección del medio físico desde la planificación urbanística ha garantizado su aplicación. Los recursos y medios van quedando desfasados y quizás sea donde se requiera un mayor esfuerzo para que el Plan siga vigente en condiciones óptimas. Y en cuanto al esfuerzo, seguramente no se podrá superar la entrega de los redactores de entonces, ya que hoy prácticamente se ha perdido su 'paternidad' (con permiso del incombustible Gonzalo Acosta) y la relación sentimental con el Plan de los 'nuevos' técnicos se va difuminando.

Finalmente, la terminación y reciclaje del Plan, que no puede interpretarse como tal, pues sigue vigente, pone de manifiesto que la implementación se ha complicado con el traspaso de las competencias de autorización de los proyectos de actuación en suelo no urbanizable de la Comisión Provincial de Urbanismo a los ayuntamientos, así como con las sobrevenidas derogaciones (fundamentalmente Planes Subregionales) y asunciones (planeamientos generales urbanísticos). Pasa lo mismo con su conocimiento y divulgación, que corre en paralelo a su implementación y capacidad de poder decidir aspectos del medio físico granadino. Por último, la satisfacción por el PEPMFC se mueve entre la indiferencia y el desconocimiento para la mayor parte de la ciudadanía, cada día cuenta con más partidarios entre los promotores y redactores por lo claras que son sus determinaciones, y es manifiesta en sus gestores por cuanto que les ha resuelto muchos años de gestión.

8. CONCLUSIONES

8.1.- El PEPMFC de la provincia de Granada, un buen banco de pruebas

8.2.- La incidencia del PEPMF en las transformaciones territoriales de la provincia de Granada

8.3.- Utilidad del PEPMF para la provincia de Granada

8.4.- Conveniencia del seguimiento y evaluación de los planes territoriales

8.1.- EL PEPMFC DE LA PROVINCIA DE GRANADA, UN BUEN BANCO DE PRUEBAS

Cuesta trabajo entender un medio físico si no es a través de las acciones que el hombre ha desplegado sobre él, sin observar lo que ha previsto, lo que ha planificado para él. Ello es así, aún más, en el contexto mediterráneo y en un estado tan proteccionista como el español, donde prácticamente hasta el último rincón ha sido transformado y planificado en algún momento de su historia.

Es decir, en el medio físico acontecen transformaciones y buena parte de esos cambios, la mayoría, se deben a la planificación; planificación que, a veces, puede ser particular e impremeditada, como, por ejemplo, decidir qué se va a cultivar esta temporada, o bien colectiva y madurada, como es el caso de un plan territorial, por citar sólo dos formas contrapuestas de intervenir sobre el espacio, ya que hay múltiples variantes de estas dos fórmulas.

En el caso de la planificación formalizada a través de un plan territorial, para llegar a conocer qué cambios se han debido a él, es imprescindible discernir qué se debe a su organización innata, a las leyes y relaciones naturales que lo rigen, qué a la ordenación impuesta por la voluntad del hombre, a todo lo previsto por él para ese territorio, y qué en concreto a la ordenación de ese plan en cuestión, ya sea en exclusiva o en sinergia con otras planificaciones.

Una buena manera de constatar las transformaciones debidas a un plan territorial es observar a lo largo del tiempo el cumplimiento de sus propósitos. Este anhelado deseo de viajar en el tiempo ha sido siempre obsesión de los cronistas de cada momento, pero hoy en día es posible retrotraerse a tiempos pretéritos a través del análisis de las orto- imágenes que llegan de entonces y su interpretación, por ejemplo mediante la elucidación de la distribución de los usos del suelo. Así pues, mediante la observación de la evolución de los usos del suelo y su interrelación con las propuestas de un plan territorial se pueden concluir una parte importante de las transformaciones debidas al mismo, aunque siempre con la cautela que impone la circunstancia de que cualquier suceso sobre la realidad tiene una alta componente multifactorial.

Otra manera de rastrear las transformaciones motivadas por un plan territorial es a través del estudio de los actos administrativos derivados de su implementación. En ocasiones, algunas planificaciones carecen de aplicación ejecutiva para sus propuestas, pero en otras se obligan a todas las partes afectadas. Normalmente esta obligación se impone a través de la aprobación de un corpus normativo y su disposición a toda una estructura burocrática que favorece su aplicación. Por lo tanto, estudiando el cumplimiento de los actos administrativos a los que obliga la normativa de un plan territorial también se puede obtener información valiosa sobre las transformaciones del medio.

Ahora bien, diferenciar lo que es debido a una planificación u otra, particularmente en espacios afectados por distintas planificaciones y donde unas retroalimentan a otras, es harto difícil si no se tiene la posibilidad de poder contar con ámbitos planificados exclusivamente por un único plan, o cuanto menos por muy pocos planes. Muy posiblemente sólo así se podrá confirmar que una cierta transformación ha sido debida a un determinado plan.

Pues bien, el *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos para la provincia de Granada* reúne todas esas cualidades:

- Permite la retrospectiva de las transformaciones sobre el medio físico, por cuanto que se retrotrae a treinta años atrás (1987-2017).
- Acepta el análisis de la evolución de los usos del suelo, supuesto que en su cometido de “regular los aprovechamientos sociales del territorio” considera a los usos del suelo y las actividades implantados en él.
- Puede someterse al análisis de los actos públicos, ya que ha servido para autorizar y sancionar determinadas actividades en el medio físico.
- Y aunque por lo general comparte influencia con otras planificaciones, hubo un momento en el que no fue así, ya que llegó a ser prácticamente la única planificación territorial vigente al ser de las primeras en imponerse (por ejemplo, en muchos de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía desde la aprobación del PEPMFC en 1987 hasta el inventariado de éstos en 1989); e incluso hoy en día es una de las pocas planificaciones territoriales que rigen sobre espacios muy concretos: piénsese en espacios catalogados por el PEPMFC que no tienen otra figura o instrumento de protección y algunos de los municipios que los ocupan ni siquiera tienen planeamiento general urbanístico (por ejemplo, la Sierra de Pera, en el término municipal de Agrón).

Por consiguiente, puede decirse que el PEPMFC es un buen banco de pruebas para concluir algunas de transformaciones territoriales debidas a la planificación territorial y así se ha intentado demostrar a lo largo de toda esta investigación.

También es destacar que la presente tesis sólo ha podido abarcar el seguimiento y evaluación del Plan, pero, realmente, serían muchas las investigaciones académicas que, por las razones expuestas, podrían tener como punto de partida al mismo y su repercusión sobre el medio físico granadino, y andaluz por extensión.

---

421. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA, JUNTA DE ANDALUCÍA, Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.

8.2.- LA INCIDENCIA DEL PEPMF EN LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES DE LA PROVINCIA DE GRANADA

Siguiendo la sistemática planteada en el apartado anterior, se ha pesquisado los efectos del PEPMFC en la provincia de Granada, analizando tres hechos cruciales: la evolución de los usos del suelo desde su aprobación, el reconocimiento que del mismo hacen los distintos planes con incidencia en el medio físico a la fecha de hoy y el sentido que han cobrado las autorizaciones de usos y actividades en suelo no urbanizable, tanto cuando correspondía a la Comisión Provincial de Urbanismo como cuando pasó a ser competencia de los ayuntamientos. De ello ha sido posible concluir algunas hipótesis que podrían aplicarse a otras planificaciones territoriales, pero que, obviamente, requerían de la pertinente contrastación, pues pudieran existir variaciones respecto a los resultados obtenidos para el PEPMFC.

Así, de la evolución de los usos del suelo entre 1984 y 2007, las principales conclusiones que se han obtenidos son:

- Que la mayor parte de los espacios protegidos son de los más forestales de la Provincia, aunque también es interesante incluir algunos espacios agronómicos de gran repercusión para el medio físico, ampliándose así sus horizontes proteccionistas y recreando zonas de amortiguamiento (por ejemplo, las Zonas Húmedas Transformadas, los Complejos Ribereños de Interés Ambiental y los Paisajes Agrícolas Singulares del PEPMFC).

- Que en estos espacios protegidos tienen lugar menos cambios que en el resto del ámbito y, en consecuencia, puede decirse que, en el caso del PEPMFC, protección equivale a estabilidad de usos del suelo.

- Que cuantas más protecciones recaen sobre un mismo espacio, más inmutable en cuanto a los usos del suelo se vuelve (por ejemplo, espacios protegidos simultáneamente por el PEPMFC, la RENPA, la Red Ecológica Europea Natura 2000, la Reserva de la Biosfera, los Sitio Ramsar, los Planes Subregionales, etc., son los que menos cambios experimentan).

- Que, por regla general, los cambios se localizan más en la periferia de los espacios protegidos que en su interior, quizás por transmisión de influencias y accesibilidad, pero también porque en la zona de confluencia es donde suelen localizarse buena parte de los recursos más productivamente rentables (por ejemplo, una buena parte de las canteras de la Provincia se sitúan al límite de los espacios catalogados por el PEPMFC).

- Que, en relación con lo anterior, en la periferia de los espacios catalogados suelen instalarse más usos incompatibles con la norma que en su interior (por ejemplo, edificaciones residenciales no relacionadas con los recursos primarios o actividades industriales).

(Una aclaración de estas conclusiones puede ser consultada en la ficha que se presenta al final de este apartado).

Del grado de compilación de las determinaciones del PEPMFC en la planificación del medio físico, algunas de las más relevantes conclusiones obtenidas han sido:

- Que las normas más específicas y ceñidas a un determinado ámbito son más seguidas que las más omnipresenciales, ambiguas y/o adscritas a aspectos sectoriales o transversales (por ejemplo, las Normas Particulares del PEPMFC han sido más y mejor recogidas que las Normas Generales).

- Que si no se obliga a trascribir literalmente la normativa a otras planificaciones se producen desviaciones en su objetivo, unas veces haciendo más laxa la norma, pero otras mejorándola considerablemente (por ejemplo, al exigirse que las Normas Particulares del PEPMFC sean copiadas en la normativa de los planes generales urbanísticos, así se ha hecho en la mayoría de los casos analizados).

- Que el inventariado y catalogado de espacios bien fundamentado garantiza su recogida en las planificaciones, e incluso normativas, posteriores (por ejemplo, fruto de ello buena parte de los espacios catalogados por el PEPMFC pasaron a formar parte de la RENPA).

- Que para afianzar un espacio catalogado, lo más provechoso es adscribirlo a alguna de las categorías establecidas en la planificación o la normativa posteriores (por ejemplo, los espacios catalogados por el PEPMFC adquieren la calificación de Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido por Planificación Territorial en la planificación general urbanística).

Y del sentido que han cobrado las autorizaciones de usos y actividades en el medio físico, en el suelo no urbanizable, las más relevantes conclusiones que se han podido obtener han sido:

- Que canalizar la protección del medio físico a través de un procedimiento administrativo tan consolidado como el urbanístico ha facilitado su implantación (haberlo intentado por otros medios habría sido menos efectivo y hubiera requerido de un desarrollo normativo del que normalmente no se puede disponer).

- Que cuanta mayor supervisión, más tedioso se vuelve el trámite, pero más garantías hay de hacer cumplir la norma (por ejemplo, cuando las competencias de

autorización de actuaciones en suelo no urbanizable correspondía a la Comisión Provincial de Urbanismo se denegaban más proyectos que ahora).

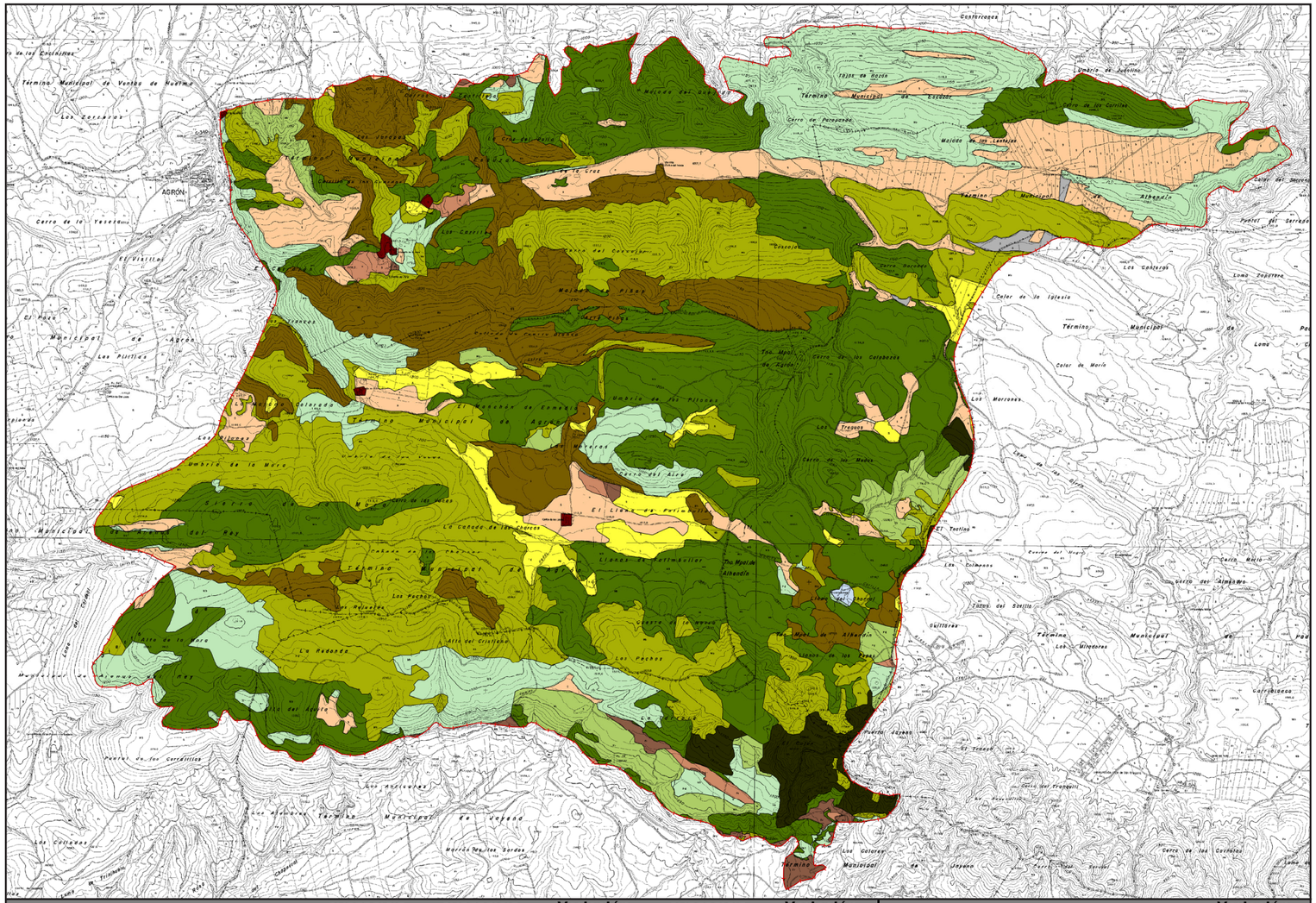
- Que rara vez se autoriza un uso o actividad a la primera, pues normalmente, o bien por desconocimiento o bien por falta de fundamentos, se hace necesario documentar mejor la solicitud (por ejemplo, es reiterado el requerimiento de Estudio de Impacto Ambiental bajo la popularmente consolidada práctica de probar primero sin él y costearlo sólo cuando se exige explícitamente su aportación).

- Que existe una cuádruple consideración para las actuaciones propuestas en relación al PEPMFC: aquellas que le son indiferentes por no precisar en su normativa nada al respecto (por ejemplo, los cambios de cultivos), aquellas que se consideran compatibles y que por tanto se autorizan sin más (por ejemplo, las actuaciones naturalísticas y recreativas), aquellas que se condicionan para impedir que prosperen a no ser que se justifique muy bien la minimización de sus impactos (por ejemplo, obligando a la obtención de licencia urbanística, declaración de utilidad pública, autorización o concesión del órgano competente, Estudio de Impacto Ambiental, justificación de vinculación a la explotación de recursos primarios, justificación de inevitabilidad, etc.) y aquellas que se consideran incompatibles y que sistemáticamente se deniegan (por ejemplo, viviendas o instalaciones ganaderas a menos de dos kilómetros de núcleo urbano).

- Que no hay porque tener en cuenta el número de actividades denegadas, sino que realmente lo importante es la intensidad de los impactos que se han evitado para el medio (por ejemplo, se pueden denegar muchas residencias en suelo no urbanizable y, en cambio, una sola instalación fabril hacer que el espacio sea profusamente degradado).

- Que a veces los impactos no dependen ni del número ni la intensidad de las actividades, sino de las sinergias que producen con el medio y entre sí (por ejemplo, una alta concentración de actividades heterogéneas sobre un espacio acotado puede producir más conflictos o incompatibilidades entre sí que respecto al medio físico que las contiene).

Estas son las relaciones que se han podido inferir en cuanto a las transformaciones debidas al PEPMFC, unas con manifestación territorial inmediata y otras con efectos indirectos a través de planificaciones o normativas relacionadas.



USOS DEL SUELO	SUPERFICIE (Has) 1984	SUPERFICIE (Has) 1999	Variación (Has) 1984-1999	SUPERFICIE (Has) 2007	Variación (Has) 1999-2007	USOS DEL SUELO	Variación (Has) 1984-2007
BOSQUE DE CONIFERAS	89,50	96,71	7,20	84,95	-11,76	BOSQUE DE CONIFERAS	-4,56
BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS			0,00		0,00	BOSQUE DE FRONDOSAS CADUCIFOLIAS	0,00
BOSQUE DE QUERCINEAS	622,83	935,28	312,45	1.093,89	158,62	BOSQUE DE QUERCINEAS	471,06
CULTIVOS ALPUJARREÑOS			0,00		0,00	CULTIVOS ALPUJARREÑOS	0,00
CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	24,89	27,38	2,49	24,01	-3,37	CULTIVOS LEÑOSOS DE SECANO	-0,88
CULTIVOS TROPICALES			0,00		0,00	CULTIVOS TROPICALES	0,00
DEHESAS	125,48	128,41	2,94	114,77	-13,64	DEHESAS	-10,70
FRUTALES DE REGADÍO			0,00		0,00	FRUTALES DE REGADÍO	0,00
HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	11,40		-11,40	10,09	10,09	HERBÁCEOS Y LEÑOSOS DE REGADÍO	-1,31
INFRAESTRUCTURAS			0,00		0,00	INFRAESTRUCTURAS	0,00
INVERNADEROS			0,00	8,22	8,22	INVERNADEROS	8,22
LÁMINAS DE AGUA		0,97	0,97	1,50	0,53	LÁMINAS DE AGUA	1,50
LINEA DE COSTA			0,00		0,00	LINEA DE COSTA	0,00
MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	159,00	110,64	-48,36	110,64	0,00	MATORRAL-PASTIZAL-BOSQUE	-48,36
MATORRAL CON ÁRBOLES	1.562,33	1.575,66	13,33	1.214,05	-361,61	MATORRAL CON ÁRBOLES	-348,28
MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	1.145,79	928,84	-216,95	1.086,64	157,80	MATORRALES RALOS Y PASTIZALES	-59,15
MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	1,30		-1,30	10,43	10,43	MIXTO HERBÁCEOS-LEÑOSOS SECANO	9,13
OLIVAR	27,13	12,03	-15,10	66,63	54,60	OLIVAR	39,50
PASTIZAL-ROQUEDOS	715,73	621,19	-94,54	647,63	26,44	PASTIZAL-ROQUEDOS	-68,10
TIERRAS CALMAS O DE LABOR	449,84	490,69	40,85	417,92	-72,78	TIERRAS CALMAS O DE LABOR	-31,93
TIERRAS REMOVIDAS	2,61	11,01	8,40	36,54	25,53	TIERRAS REMOVIDAS	33,93
URBANO	5,63	4,67	-0,97	15,57	10,91	URBANO	9,94
USO NO DEFINIDO			0,00		0,00	USO NO DEFINIDO	0,00

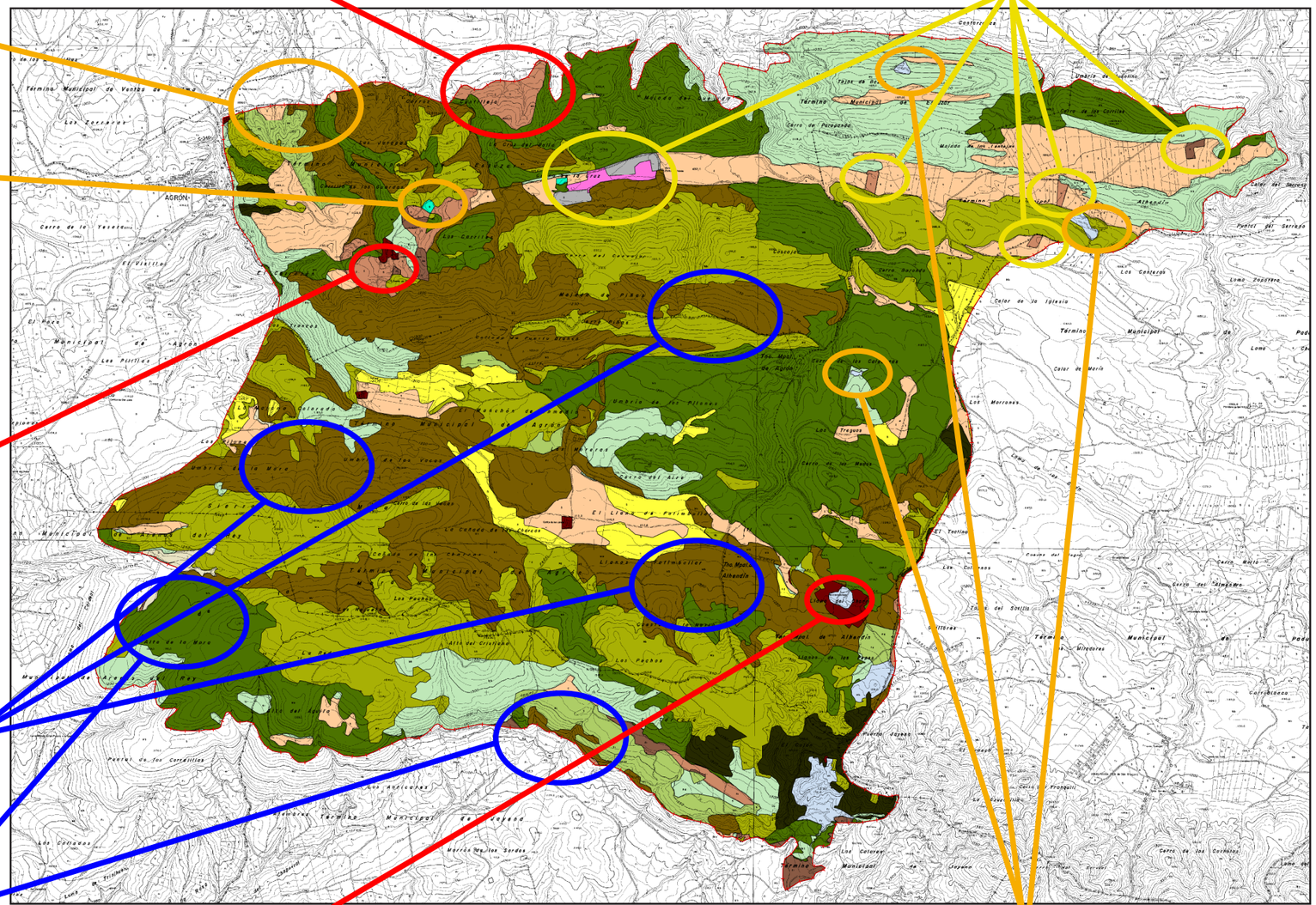
TRANSFORMACIONES FORESTALES EN CULTIVOS
Se ha evitado la invasión agraria
El PEPMFC-CS obliga a licencia urbanística por movimientos de tierras y prohibe la tala de árboles.

TRANSFORMACIONES NUEVAS BALSAS DE RIEGO
Se han mitigado los impactos sobre el medio
El PEPMFC-CS obliga a licencia urbanística y a Estudio de Impacto Ambiental.

TRANSFORMACIONES FORESTALES EN CULTIVOS
Invasión agraria interna de monte bajo a olivar
El PEPMFC-CS obliga a licencia urbanística por movimientos de tierras y prohibe la tala de árboles.

TRANSFORMACIONES FORESTALES EN CULTIVOS
Invasión agraria periférica de monte bajo a olivar
El PEPMFC-CS obliga a licencia urbanística por movimientos de tierras y prohibe la tala de árboles.

TRANSFORMACIONES ENTRE TIPOS DE CULTIVOS
Cambio de tierras calmas a olivares o almendrales e incorporación de invernaderos: El PEPMFC-CS es indiferente, si bien prohibe los invernaderos en LA o que produzcan impacto paisajístico.



TRANSFORMACIONES DE MEJORA FORESTAL
Evolución de la masa forestal interna hacia su serie climácica: El PEPMFC-CS prohibe la tala de árboles, limitando acciones contraproducentes como la roturación agrícola, el carboneo, etc.

TRANSFORMACIONES DE MEJORA FORESTAL
Evolución de la masa forestal periférica hacia su serie climácica: El PEPMFC-CS prohibe la tala de árboles, limitando acciones contraproducentes como la roturación agrícola, el carboneo, etc.

TRANSFORMACIONES URBANAS
Invasión de la masa forestal por residenciales
El PEPMFC-CS prohibe viviendas de nueva planta no vinculadas a actividades productivas directas.

TRANSFORMACIONES NUE- VAS CANTERAS
Se han mitigado los impactos sobre el medio
El PEPMFC-CS obliga a licencia urbanística, declaración de utilidad pública, autorización CPU (hoy Ayto.) y Estudio de Impacto Ambiental.

8.3.- UTILIDAD DEL PEPMF PARA LA PROVINCIA DE GRANADA

A continuación se va a poner en valor el PEPMFC en cuanto que planificación útil para regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la protección y conservación.

Como se ha intentado demostrar con el seguimiento y evaluación practicados, el PEPMFC de la provincia de Granada ha logrado cumplir sus cometidos en dos terceras partes, siendo más efectivo en su diseño que en su implementación.

Los aciertos ya se han hecho constar a lo largo de toda la investigación y pueden encontrarse resumidamente en los apartados de recapitulación que acompañan a cada capítulo, por lo que no será necesario repetirlos y bastaría con secundarlos para lograr un plan territorial con alto grado de cumplimiento. Pero los errores sí que requerirán de una especial dedicación, fundamentalmente para evitar reproducirlos. Así, unas posibles soluciones a los errores detectados podrían ser:

- Ceñirse a una determinada temática sectorial y/o un determinado tipo de espacios, más que intentar planificarlo todo, porque sino se producen temáticas/espacios centrales o principales y temáticas/espacios colaterales o secundarios, que al final tienen como resultado un desigual cumplimiento.

- Ello no empece que se dispongan medidas y normas para los espacios nucleares, así como para las zonas de intermedias (medidas y normas de amortiguación, de transición, etc.).

- Encuadrar perfectamente las propuestas del plan, así como su implementación, en el corpus jurídico y planificador del momento, precisando cómo les afecta y cómo se integra el plan en ellos (normativa de referencia, coherencia externa del plan, etc.).

- Plantear las propuestas pensando en su aplicación práctica, en quienes habrán de implementar el plan y cómo han de hacerlo (sección de la administración encargada, tramitación a seguir, modelos de documentación a aportar, etc.).

- Estructurar la normativa mejor en normas, directrices y recomendaciones, que incorporar multitud de excepcionalidades que dejan abierta la posibilidad de utilizar la norma discrecionalmente.

- Prever la capacidad infractora y sancionadora de la norma, con medios y recursos preferentemente genéricos más que propios (fundamentación en el Código Civil, las infracciones y sanciones de otras legislaciones o planificaciones, etc.).

- Sondear el posible impacto de las propuestas a través del cumplimiento de los estudios complementarios que exige la legislación vigente (estudio de impacto en el medio ambiente, en la economía, en la salud, etc.).

- Prever un sistema de indicadores adecuado a fin de cumplir con su periódico seguimiento y evaluación, con objeto de saber cómo proceder llegado el momento (mantenimiento, actualización, modificación, revisión, derogación o caducidad).

Con la posible consideración de estas hipotéticas soluciones se podrían mejorar considerablemente los resultados de los planes territoriales, y sin duda así habría sucedido caso de aplicarse al PEPMFC, aunque siempre hay que entender el contexto prácticamente inédito dentro de la planificación territorial andaluza en el que éste se movió.

8.4.- CONVENIENCIA DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES

Como conclusión final, se confía en haber logrado poner de manifiesto, en el desarrollo de esta investigación, que el seguimiento y evaluación de políticas públicas no sólo es factible aplicarlo a los planes territoriales, sino además muy conveniente.

Se ha advertido en diversos momentos que ni el análisis de políticas públicas ni la síntesis territorial son métodos novedosos, pero la combinación de ambos sí que puede resultar pionera, puesto que, si bien hasta la presente se han realizado algunos informes de seguimiento y evaluación de planes territoriales, muchos de ellos fundamentados en estudios previos encargados por la Administración (alguno dirigido por el autor de esta tesis doctoral, como el del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada), no existe una sistemática prevista, ni siquiera una homogeneización de criterios al respecto. Este no es el momento de aportar una metodología para el seguimiento y evaluación de planes territoriales, pues, entre otras cuestiones, requeriría de al menos la elaboración de un estudio monográfico, además de la confirmación de los organismos competentes en implementarlos. Pero sí entendemos que la sistemática mantenida en esta tesis doctoral podría coadyuvar a la configuración de de un modelo estándar para el seguimiento y evaluación de la planificación territorial.

La importancia de este modelo no radicaría tanto en el hecho de que facilitaría enormemente la labor de funcionarios y consultores, que también, sino sobre todo en que permitiría realizar análisis comparados inter-planes; información que resultaría fundamental para corregir la planificación territorial vigente, orientar la futura e, incluso, revelar el estado de la Comunidad en relación a lo previsto para ella.

Por tanto, hay que entender el seguimiento y evaluación de una planificación territorial no sólo como la estipulación de su grado de cumplimiento, sino también como el filtro que ha de determinar desde su continuación a su subrogación o caducidad, pasando por todos los estadios intermedios posibles, básicamente: actualización, modificación, revisión o derogación parcial.

En el caso del PEPMFC, parece ser que la vía escogida, o, más bien, cabría decir asumida, pues no existe pronunciamiento oficial al respecto, ha sido la de progresiva derogación parcial. Circunstancia con la que no debe conformarse, pues mientras tanto se van dejando algunos vacíos jurídicos y planificadores que es necesario atender.

Con todo, y para concluir, me gustaría volver a insistir en el reconocimiento al ímprobo esfuerzo y nivel de compromiso que supuso, desde su inicio, la realización de este Plan, por parte de todos sus redactores y gestores, quienes seguramente anhelaban un nuevo y próspero camino para Andalucía; el valor que tuvo como precursor de la planificación territorial andaluza y, lo que tal vez sea más relevante, la trascendencia que ha tenido para la organización espacial de la Comunidad Autónoma. Hechos todos ellos que espero haber logrado poner suficientemente de manifiesto mediante el seguimiento y evaluación acometidos en esta tesis doctoral, justo hoy, cuando se cumple el trigésimo aniversario de la entrada en vigor del *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada*.

Granada, 25 de marzo de 2017

9. FUENTES DOCUMENTALES

9.1.- Fuentes documentales

9.2.- Listado de notas pie de páginas

9.1.- FUENTES DOCUMENTALES

FUENTES DOCUMENTALES (Capítulo 2)

AEC (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Gobierno de España). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas;* Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Gobierno de España, 2010.

BIELZA DE ORY, V., *Introducción a la ordenación del territorio*. Un enfoque geográfico, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2008.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO, *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo,* Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2010.

COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia Territorial Europea*, Reunión informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Potsdam, mayo de 1999.

CONSEJO DE EUROPA, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, 20 de mayo de 1983.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada (Texto Refundido)*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1988.

OMSP (Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía). *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos;* Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008.

EuropeAid (EuropeAid Oficina de Cooperación, Comisión Europea, Unión Europea). *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea. Volumen 2: Guía para evaluación geográfica y temática*; Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, Comisión Europea, 2006.

GOMEZ OREA, D., *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico*, Madrid, Instituto Tecnológico Geominero de España y Editorial Agrícola Española S.A., 1994.

GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, A., *Ordenación Territorial*, Oviedo, Mundi-Prensa, 2013.

MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transportes), *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaria General Técnica, Centro de Publicaciones, 1982.

PEMÁN GAVÍN, I., *Introducción y traducción del Glosario sobre desarrollo territorial. Conferencia Europea de Ministros Responsables en Materia de Ordenación Territorial (CEMAT),* Revista Aragonesa de Administración Pública, nº38, 2011, págs. 467-504.

REQUEJO LIBERAL, J., «Planes con incidencia en la ordenación del territorio», en VV.AA., *La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía*, Granada, Cuadernos Económicos de Granada, 1999-II: pág. 25.

FUENTES DOCUMENTALES (Capítulo 3)

AGUILAR, L.F. y BUSTELO, M., *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº4, 2010.

BUENO SUÁREZ, C. y OSUNA LLANEZA, J.L., *Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas*, en Andamios, Revista de Investigación Social, Vol.10, nº21, págs. 95-117, 2013.

FEINSTEIN, O., *Evaluación Pragmática de Políticas Públicas*, en Información Comercial Española (ICE). Evaluación de Políticas Públicas, nº836, Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, pp. 19-31, 2007.

OMSP (Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía). *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos;* Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008.

OLIVA ESPALLARDO, J., *El análisis de los planes especiales de protección del medio físico, de ámbito provincial*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº7, 1988.

PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014.

RUÍZ, A., La evaluación como intervención pública. Proceso estándar de evaluación, Madrid, Análisis y Evaluación de Políticas y Servicios Públicos, Goberna, 2013.

FUENTES DOCUMENTALES (Capítulo 4)

DGU (Dirección General de Urbanismo, Consejería de Política Territorial, Junta de Andalucía). *Documento de síntesis: Plan Especial Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada,* EPYPSA: Estudios, Proyectos y Planificación, S.A. (realización), Sevilla, MEGOME S.A., 1984.

COPLACO-ICONA (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid – Instituto para la Conservación de la Naturaleza), *Plan Especial del Medio Físico de la Provincia de Madrid*, Madrid, COPLACO, 1975.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada (Texto Refundido)*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1988.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Diez años de gestión: memoria 1979-1989,* Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (coordinación de la edición) y Manuel Benabent (elaboración y coordinación), Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990.

CPTE (Consejería de Política Territorial y Energía, Junta de Andalucía), *Propuesta de Comarcalización. Documento para información pública, Sevilla,* Consejería de Política Territorial y Energía, 1983.

AGA (Archivo General de Andalucía, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía), *El nacimiento de la Autonomía Andaluza en los documentos del Archivo General de Andalucía,* Francisco Trujillo Doménech (selección de documentos y textos), Sevilla, Consejería de Cultura, 2007.

ACOSTA BONO, G., *Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía*, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2246968.pdf, 2005.

ALBURQUERQUE, F., *Andalucía, un desarrollo difícil*, en *Revista de Estudios Andaluces*, 1984, nº2, págs. 59-72.

ALVAREZ LLANOS, R., *Una aproximación al conocimiento cuantificado de las relaciones económicas de Andalucía con el exterior*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1980, nº6, págs. 71-110.

ARAQUE JIMÉNEZ, E., ORTEGA ALBA, F., SÁENZ LORITE, M. y VILLEGAS MOLINA, F., *Cuatro estudios sobre la realidad geográfica andaluza*, Jaén, UNED Jaén, 1985.

BOSQUE MAUREL, J. (coord.), *Estudio socioeconómico de Andalucía*, Madrid, Instituto de Desarrollo Económico, 1971.

BURGOS, A. *Andalucía ¿Tercer mundo?*, Barcelona, Ediciones 29, 1971.

CALERO AMOR, A.M., *Orígenes del subdesarrollo andaluz*, Jaén, Cámara de Comercio e Industria, 1978.

CÁMARA, G. y TERRÓN, J., *Bibliografía socio-económica andaluza*, Granada, IDR, 1980.

CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE ANDALUCÍA, *Bases para un Programa Territorial de Andalucía*, Jaén, Cámaras de Comercio, 1976.

CANO GARCÍA, G. «Aportaciones a la comarcalización de Andalucía», en *Actas I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 1996, pág. 515.

CASADO RAIGÓN, J.M., *Los problemas y las políticas de desarrollo regional en Andalucía*, en *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, Vol. X, Córdoba, Universidad de Córdoba y Cajasur, 1978.

CUADRADO ROURA, J., *La financiación del desarrollo económico de Andalucía*, Sevilla, IDR, 1978.

COMPÁN VÁZQUEZ, D., *En torno al Proyecto de Comarcalización de la Junta de Andalucía*, Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, nº 13, 1983, págs. 183-202.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, *Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 2009*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2010.

DELGADO CABEZAS, M. *El subdesarrollo andaluz. La época de Franco (1939-1975)*, en *Cuadernos de Trabajo de Historia de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1982.

FERRARO GARCÍA, F.J., *Política económica: Faltó rigor y sobró desorientación,* Andalucía: 30 años de autonomía andaluza, 1982-2012. Grupo Joly, 2012.

FERROL VIZCAINO, C.J., *La ordenación del territorio desde una óptica ecológica: aproximación al «Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Almería»,* dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2212027.pdf, 1986, págs. 82.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. y HERNÁNDEZ ARMENTEROS, S., *Referencias bibliográficas sobre aspectos socioeconómicos de Andalucía (1975-1985)*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1988, nº20, págs. 131-195.

HAUBERT, M., *Pobreza y riqueza de los andaluces*, Sevilla, IDR, 1979.

HIJANO, M. y RUÍZ ROMERO, M., *Bibliografía sobre la autonomía de Andalucía*, Sevilla, Área de Cultura del Ayuntamiento de Sevilla, 1996.

HILDENBRAND SCHEID, A*., Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1996.

HILDENBRAND SCHEID, A., «La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro», en Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, *XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Jerez de la Frontera, 2002.

JUTGLAR, A., *Desequilibrios estructurales y conflictividad social en la Andalucía contemporánea*, en *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, Vol. XI, Córdoba, Universidad de Córdoba y Cajasur, 1978.

LÓPEZ ONTIVEROS, A., Nueva aportación para el estudio socioeconómico de Andalucía, en *Estudios Geográficos*, 1969, nº117, págs. 657-677.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), Estructura económica de Andalucía, Madrid, Espasa Calpe, 1993.

MONTANER ROSELLÓ, J. «La ordenación del territorio en Andalucía. Balance de una etapa y perspectivas», Estudios Regionales, nº 22, 1988, págs. 17-28.

OLIVA ESPALLARDO, J., *El mundo físico y el planeamiento. El análisis de los Planes Especiales de protección del Medio Físico, de ámbito provincia*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº7, Madrid, 1988, pág. 29-53.

PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014.

PEREZ MORENO, A., «La organización administrativa de Andalucía», en VV.AA. *Comunidades Autónomas: Solidaridad, estatutos, organización, convenios*, Sevilla, Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, pág. 175.

PEZZI CERETTO, M., *La comarcalización de Andalucía.* Granada, Universidad de Granada, 1982.

PUJADAS, R. y FONT, J., *Ordenación y Planificación Territorial*, Madrid, Editorial Síntesis, 1998.

RALLO, A., Andalucía marginada: economía del subdesarrollo, hechos y cifras, Sevilla, Argantonio, 1981.

RAMOS FERNÁNDEZ, A. *Planificación Física y Ecología*, Madrid, EMESA, 1979.

RAMOS, GOROSTIZA, J.L., «Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco», Revista de historia industrial, nº 32, 2006, págs. 99-140.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 181-202.

SALAS, N. *Andalucía los siete círculos viciosos del subdesarrollo*, Barcelona, Plaza&Janés, 1972

SERMET, J., *Andalucía como hecho regional*, Granada, Universidad de Granada, 1975

TITOS, M., *El sector financiero en Andalucía. Una aproximación bibliográfica*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1979, nº3, págs. 17-24.

VELARDE FUENTES, J. (coord.), *Decadencia y crisis en Andalucía. Una interpretación económica*, Sevilla, IDR, 1982.

ZOIDO NARANJO, F., *Geografía General de España. Parte Tercera. Capítulo XXIV. La Ordenación del Territorio, realidad y planeamiento*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide.

ZOIDO NARANJO, F., *Andalucía, cohesión y diversidad territorial*, Scripta Nova, Universidad de Barcelona, nº 128, 2002.

ZOIDO NARANJO, F., *Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal*, Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, nº 47, 2010, págs. 189-221.

FUENTES DOCUMENTALES (Capítulo 5)

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada (Texto Refundido)*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1988.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Diez años de gestión: memoria 1979-1989,* Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (coordinación de la edición) y Manuel Benabent (elaboración y coordinación), Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990.

DGU (Dirección General de Urbanismo, Consejería de Política Territorial, Junta de Andalucía). *Documento de síntesis: Plan Especial Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada,* EPYPSA: Estudios, Proyectos y Planificación, S.A. (realización), Sevilla, MEGOME S.A., 1984.

DGU (Dirección General de Urbanismo, Consejería de Política Territorial y Energía, Junta de Andalucía). Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.

DANTÍN CERECEDA, J., *La aridez y el endorreísmo en España. El endorreísmo bético*, Estudios Geográficos, Vol.3, nº8, 1940, p. 505-595.

OCAÑA OCAÑA, C., «La ordenación del territorio en Andalucía», en VV.AA., *La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía*, Granada, Cuadernos Económicos de Granada, 1999-II: pág. 84-85 .

OLIVA ESPALLARDO, J., *El mundo físico y el planeamiento. El análisis de los Planes Especiales de protección del Medio Físico, de ámbito provincia*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº7, Madrid, 1988, pág. 29-53.

ORTEGA ALBA, F., "El medio físico como recurso y factor limitante", en *Historia económica de Granada*, Cámara de Comercio de Granada, 1998, p. 1-20.

PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., *Granada: medio físico y desarrollo*, Granada, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1985.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 181-202.

FUENTES DOCUMENTALES (Capítulo 6)

CAPMA (CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE), *Plan Director para la mejora de la conectividad ecológica en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2011.

CAPMA (CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE), *Estrategia andaluza de gestión integrada de la biodiversidad*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pecas y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2011.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2000.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Plan Andaluz de Humedales*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2002.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Plan Director de Riberas de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2003.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía en la Cuenca Mediterránea Andaluza*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Agencia Andaluza del Agua, 2007.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Plan Andaluz de Acción por el Clima*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2007.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Adecuación del Plan Forestal Andaluz: Horizonte 2015*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2007.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Estrategia andaluza de gestión integrada de la geodiversidad*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2010.

CMA (CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE), *Plan de Medio Ambiente de Andalucía: Horizonte 2017*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2012.

CMAOT (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO), *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2015.

CMAOT (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO), *Plan Especial de la Vega de Granada: Documento borrador para la aprobación inicial*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2015.

CMAOT (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO), *Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Centro de Estudios, 2015.

CONSEJERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, DE MEDIO AMBIENTE Y DE CULTURA, *Estrategia de Paisaje de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Medio Ambiente y Cultura, 2012.

COPT (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES), *Revisión del PEPMFC de la provincia de Granada, Avance.* Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 1993.

COPT (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES), *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2007.

DIPUTACIÓN DE GRANADA, *Análisis territorial y urbanístico de la provincia de Granada*, Granada, Diputación Provincial de Granada, 2002.

GARRIDO CLAVERO, JUAN y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, MIGUEL ÁNGEL, *Evaluación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en la provincia de Granada*. (1986-1992). Documento inédito, presentado para la revista Cuadernos Geográficos de la UGR, 2017.

MUÑOZ SORIA, J.A., *Análisis de las actuaciones en suelo no urbanizable en la provincia de Granda en los años 2002, 2007, 2011 y 2015*. Documento inédito.

PAREJA, GLORIA y LEIVA, ANTONIO. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C (1986-1992)*. Documento inédito, encargado por la Dirección General de Urbanismo, 1993.

PEZZI CERETO, M., «Recursos naturales y medio ambiente», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), Estructura económica de Andalucía, Madrid, Espasa Calpe, 1993.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº 25, 1989, p. 181-202.

FUENTES DOCUMENTALES (Capítulo 7)

ARIAS GARCÍA, J. *Identificación, caracterización y cualificación de los paisajes de las grandes cuencas endorreicas de Andalucía: ensayo metodológico para la implementación del Convenio Europeo del Paisaje en sistemas lacustre-palustres*, Granada, Universidad de Granda, 2016.

CAMACHO OLMEDO, M.T., "Delimitación y caracterización de los paisajes erosivos de una montaña mediterránea: Sierra de la Contraviesa, provincias de Granada y Almería". En Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, Nº 20-21, 1991-1992, págs. 37-52.

CAMACHO OLMEDO, M.T., GARCÍA MARTÍNEZ, P., JIMÉNEZ OLIVENCIA, Y., MENOR TORIBIO, J. y PANIZA CABRERA, A., "Dinámica evolutiva del paisaje vegetal de la Alta Alpujarra granadina en la segunda mitad del siglo XX". En Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, Nº 32, 2002, págs. 25-42.

CMAOT (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO), *Plan Especial de la Vega de Granada: Documento borrador para la aprobación inicial*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2015.

CMAOT (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO), *Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Centro de Estudios, 2015.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía), *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada (Texto Refundido)*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1988.

GONZÁLEZ DE MOLINA, M. “El agua en el desarrollo de la provincia de Granada”.
en *Historia económica de Granada*, Cámara de Comercio de Granada, 1998.

MESA GARRIDO, M.A., *Geografía y política forestal. Análisis general de la gestión de los montes en la provincia de Granada. Siglos XVIII-XX*, Granada, Universidad de Granada, 2016.

MUÑOZ SORIA, J.A., *Análisis de las actuaciones en suelo no urbanizable en la provincia de Granda en los años 2002, 2007, 2011 y 2015*. Documento inédito.

OMSP (Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía). *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos;* Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008.

PAREJA, GLORIA y LEIVA, ANTONIO. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C (1986-1992)*. Documento inédito, encargado por la Dirección General de Urbanismo, 1993.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. “Situación actual de los ‘latifundios de sierra’ en el ámbito penibético”. En *Estructura y regímenes de tenencia de la tierra en España*, Dialnet, 1987, p.463-474.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., “El sistema de riegos de la Alpujarra Alta. Organización y funcionamiento”. En *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina*, Dialnet, 2014, p. 231-248.

9.2.- LISTADO DE NOTAS PIE DE PÁGINA

1. Habitualmente suele encontrarse con las siglas PEPMF, pero en esta ocasión se ha optado por incorporarle la sigla 'C' para recalcar la importancia que su Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos ha adquirido.
2. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas.
3. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA, JUNTA DE ANDALUCÍA, Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.
4. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, *Revisión del PEPMFC de la provincia de Granada*, Avance. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 1993.
5. PAREJA, GLORIA y LEIVA, ANTONIO. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C* (1986-1992). Documento inédito, encargado por la Dirección General de Urbanismo, 1993.
6. Conocimiento adquirido a través de su experiencia profesional, unas veces informando planeamiento en el Servicio de Prevención Ambiental de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Granada y otras estando al frente de la Oficina Territorial de Asesoramiento Urbanístico de la Costa de Granada para la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Granada.
7. Desde redactores del PEPMFC de la provincia de Granada, a gestores públicos y consultores privados.
8. Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*; Sevilla, Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008.
9. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada.
10. Andalucía, Resolución de 6 de marzo de 1987, del Consejero de Obras Públicas y Transportes, de aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada, BOJA de 25 de marzo de 1987, nº25, págs. 1.051-1.052.
11. Diligenciado el 11 de enero de 1988.
12. Andalucía, Resolución de 14 de febrero de 2007, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se dispone la publicación del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada, BOJA de 27 de marzo de 2007, nº61, pág. 114.
13. CONSEJO DE EUROPA, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, 20 de mayo de 1983, pág. 2.
14. REQUEJO LIBERAL, J., «Planes con incidencia en la ordenación del territorio», en VV.AA., *La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía*, Granada, Cuadernos Económicos de Granada, 1999-II: pág. 20.
15. Op. cit.
16. En Andalucía este cometido ha sido desempeñado por la Dirección General de Planificación y Evaluación, dependiente de la Secretaria General para la Administración Pública, e inserta en la estructura de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía; y por instituciones como el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos.
17. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos;* Sevilla, Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008, pág. 20.
18. (REQUEJO LIBERAL, 1999: 25).
19. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología*, Madrid, MOPT, Secretaria General Técnica, Centro de Publicaciones, 1982, pág. 29.
20. Op. cit.
21. PEMÁN GAVÍN, I., *Introducción y traducción del Glosario sobre desarrollo territorial. Conferencia Europea de Ministros Responsables en Materia de Ordenación Territorial (CEMAT),* Revista Aragonesa de Administración Pública, nº38, 2011, págs. 468.
22. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).
23. AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas;* Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Gobierno de España, 2010, pág. 75.
24. (OMSP, 2008: 42).
25. (AEC, 2010: 49-50).
26. (OMSP, 2008:77).
27. (AEC, 2010: 13).
28. (AEC, 2010: 16-17).
29. (OMSP, 2008:18).
30. (OMSP, 2008:18).
31. (CONSEJO DE EUROPA, 1983).
32. COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia Territorial Europea*, Reunión informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Potsdam, mayo de 1999.
33. BIELZA DE ORY, V., *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2008, págs. 12-13.
34. (PEMÁN GAVÍN, 2011: 490).
35. (PEMÁN GAVÍN, 2011: 480).
36. GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, A., *Ordenación Territorial*, Oviedo, Mundi-Prensa, 2013, pág. 381.
37. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada (Texto Refundido)*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1988.
38. GOMEZ OREA, D., *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico*, Madrid, Instituto Tecnológico Geominero de España y Editorial Agrícola Española S.A., 1994, págs. 25-28.
39. EUROPEAID, *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea. Volumen 2: Guía para evaluación geográfica y temática*; Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, Oficina de Cooperación, Comisión Europea, Unión Europea, 2006.
40. COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO, *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo,* Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2010.
41. Andalucía, Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos; Decreto 177/2005, de 19 de julio, por el que se modifica el Decreto 317/2003; y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
42. FEINSTEIN, O., *Evaluación Pragmática de Políticas Públicas*, en Información Comercial Española (ICE). Evaluación de Políticas Públicas, nº836, Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007, pág. 20.
43. BUENO SUÁREZ, C. y OSUNA LLANEZA, J.L., *Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas*, en Andamios, Revista de Investigación Social, Vol.10, nº21, 2013, pág. 95.
44. (BUENO SUÁREZ, C. y OSUNA LLANEZA, J.L., 2013:101).

45. AGUILAR, L.F. y BUSTELO, M., *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº4, 2010.
46. PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014, pág. 111.
47. RUÍZ, A., La evaluación como intervención pública. Proceso estándar de evaluación, Madrid, Análisis y Evaluación de Políticas y Servicios Públicos, Goberna, 2013, pág. 10.
48. (OMSP, 2008:19).
49. (OMSP, 2008:47).
50. (OMSP, 2008:52-53).
51. (OMSP, 2008:47).
52. (OMSP, 2008:49).
53. (OMSP, 2008:50-51).
54. (OMSP, 2008:50).
55. (OMSP, 2008:50).
56. (OMSP, 2008:51).
57. (OMSP, 2008:55).
58. (OMSP, 2008:56).
59. (OMSP, 2008:57).
60. (OMSP, 2008:59).
61. (OMSP, 2008:60-61).
62. (OMSP, 2008:60-61).
63. (OMSP, 2008:62).
64. (OMSP, 2008:66).
65. (OMSP, 2008:74).
66. OLIVA ESPALLARDO, J., *El análisis de los planes especiales de protección del medio físico, de ámbito provincial*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº7, 1988, pág. 30.
67. LOSADA MAESTRE, R., «La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas», en PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014, pág. 42.
68. España (Jefatura del Estado), Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía, BOE de 28/04/1978, nº101, págs. 10.042-10.043. (También en el BOJA de 11/08/1979, nº1, págs. 1-3). Se ha escogido este ítem, como punto de partida del estudio, por suponer el momento oficial en el que se inicia la actividad del gobierno regional, promotor pocos años después del PEPMF de las provincias andaluzas.
69. Así lo confirman distintos geógrafos, historiadores, sociólogos y economistas de la época: ALBURQUERQUE, F., *Andalucía, un desarrollo difícil*, en *Revista de Estudios Andaluces*, 1984, nº2, págs. 59-72; ÁLVAREZ LLANOS, R., *Una aproximación al conocimiento cuantificado de las relaciones económicas de Andalucía con el exterior*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1980, nº6, págs. 71-110; ARAQUE JIMÉNEZ, E., ORTEGA ALBA, F., SÁENZ LORITE, M. y VILLEGAS MOLINA, F., *Cuatro estudios sobre la realidad geográfica andaluza*, Jaén, UNED Jaén, 1985; BOSQUE MAUREL, J. (coord.), *Estudio socioeconómico de Andalucía*, Madrid, Instituto de Desarrollo Económico, 1971; BURGOS, A. *Andalucía ¿Tercer mundo?*, Barcelona, Ediciones 29, 1971; CALERO AMOR, A.M., *Orígenes del subdesarrollo andaluz*, Jaén, Cámara de Comercio e Industria, 1978; CÁMARA, G. y TERRÓN, J., *Bibliografía socio-económica andaluza*, Granada, IDR, 1980; CASADO RAIGÓN, J.M., *Los problemas y las políticas de desarrollo regional en Andalucía*, en *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, Vol. X, Córdoba, Universidad de Córdoba y Cajasur, 1978; CUADRADO ROURA, J., *La financiación del desarrollo económico de Andalucía*, Sevilla, IDR, 1978; DELGADO CABEZAS, M. *El subdesarrollo andaluz. La época de Franco (1939-1975)*, en *Cuadernos de Trabajo de Historia de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1982; HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. y HERNÁNDEZ ARMENTEROS, S., *Referencias bibliográficas sobre aspectos socioeconómicos de Andalucía (1975-1985)*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1988, nº20, págs. 131-195; HIJANO, M. y RUÍZ ROMERO, M., *Bibliografía sobre la autonomía de Andalucía*, Sevilla, Área de Cultura del Ayuntamiento de Sevilla, 1996; HAUBERT, M., *Pobreza y riqueza de los andaluces*, Sevilla, IDR, 1979; JUTGLAR, A., *Desequilibrios estructurales y conflictividad social en la Andalucía contemporánea*, en *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, Vol. XI, Córdoba, Universidad de Córdoba y Cajasur, 1978; LÓPEZ ONTIVEROS, A., Nueva aportación para el estudio socioeconómico de Andalucía, en *Estudios Geográficos*, 1969, nº117, págs. 657-677; RALLO, A., Andalucía marginada: economía del subdesarrollo, hechos y cifras, Sevilla, Argantonio, 1981; SALAS, N. *Andalucía los siete círculos viciosos del subdesarrollo*, Barcelona, Plaza&Janés, 1972; TITOS, M., *El sector financiero en Andalucía. Una aproximación bibliográfica*, en *Revista de Estudios Regionales*, 1979, nº3, págs. 17-24; VELARDE FUENTES, J. (coord.), *Decadencia y crisis en Andalucía. Una interpretación económica*, Sevilla, IDR, 1982.
70. (COPT, 1990: Preámbulo).
71. SERMET, J., *Andalucía como hecho regional*, Granada, Universidad de Granada, 1975.
72. Andalucía, Decreto 35/1982, de 27 de julio, por el que se designan los miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y se distribuyen entre ellos las correspondientes Consejerías, BOJA de 28/07/1982, nº17, pág. 308.
73. Acuerdo del Consejo Permanente de la Junta de Andalucía del 2 de junio de 1978.
74. Andalucía, Acta de la sesión solemne de reconstitución de la Junta de Andalucía, elección del nuevo Presidente, nombramiento del Consejo Permanente y los Consejeros, celebrada en Sevilla el día 2 de Junio de 1979, BOJA de 11/09/1979, nº2, págs. 27-28.
75. "Un análisis de la composición del órgano ejecutivos, nos lleva a considerar que se intenta por parte de todos los grupos políticos, que los Consejeros responsables lo sean basándose en criterios partidistas" (RUÍZ ROMERO, 2000:49).
76. (AGA, 2007: Acta del primer Consejo Permanente de la Junta de Andalucía).
77. Andalucía, Ley 3/1983 de 1 de junio, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA de 03/06/1983, nº 44, págs. 558-562.
78. "…el pueblo andaluz se echa a la calle con objeto de reivindicar una autonomía como herramienta política que aporte respuesta a una situación endémica." (RUÍZ ROMERO, 2008:53).
79. Entrevista Jaime Montaner Roselló (2016/05/17).
80. "El Consejo Permanente seguirá, sin embargo, abordando el Plan [Director Territorial de Coordinación de Andalucía], aún después de retirado, ya que representa una importante vía de financiación para la Junta. Su desafección no llega a implicar a la parte del crédito restante (unos 65 millones de pesetas), los cuales previa información del Consejo de Estado, se pueden destinar a fines similares dentro del ámbito andaluz [Acta del Consejo Permanente, 4/11/1978]." (RUÍZ ROMERO, 2000:160).
81. Entrevista Jaime Montaner Roselló (2016/05/17).
82. (COPT, 1990: Preámbulo).
83. ZOIDO NARANJO, F., *Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal*, Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, nº 47, 2010, págs. 189-221: 194.
84. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 24/10/1978, Redacción, *La Consejería de Obras Públicas presentará su Programa en noviembre.*
85. España, Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas y turismo, BOE de 05/04/1979, nº82, págs. 8.094-8.103. (También en el BOJA de 11/09/1979, nº2, págs. 8-24).
86. "Nada más tomar posesión [Rafael Escudero Rodríguez, Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio], se fija como primer objetivo la vertebración de las provincias andaluzas, si logra con ello horizontar las comunicaciones." Hemeroteca de ABC-Sevilla, 14/06/1978, Redacción, *Escudero: «Hay que horizontalizar las comunicaciones andaluzas».*
87. (RUÍZ ROMERO, 2000:83-85).
88. España, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE de 11/01/1982, nº9, págs. 517-524. (También en el BOJA de 01/02/1982, nº2, págs. 21-31).
89. España, Real Decreto 2802/1983, de 25 de agosto, por el que se traspasan funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente, BOE de 11/11/1983, nº270, págs. 30.342-30.345. (También en el BOJA de 29/11/1983, nº96, págs. 1.370-1.372).
90. España, Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar, BOE de 11/11/1983, nº270, págs. 30.342-30.351. (También en el BOJA de 29/11/1983, nº96, págs. 1.372-1.374).
91. España, Real Decreto 1139/1984, de 1 de agosto, sobre valoración definitiva, ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación a los medios transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, BOE de 19/06/1984, nº146, págs. 17.812-17.893. (También en el BOJA de 07/09/1984, nº83, págs. 1.728-1.729).
92. CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y

NAVEGACIÓN DE ANDALUCÍA, *Bases para un Programa Territorial de Andalucía*, Jaén, Cámaras de Comercio de Andalucía, 1976.

93. (RUÍZ ROMERO, 2000:75-76).
94. España, Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, BOE de 05/05/1975, nº107, pág. 9.427-9.448.
95. España, Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, BOE de 14/05/1956, nº135, pág. 3.106-3.134.
96. ZOIDO NARANJO, F., *Geografía General de España. Parte Tercera. Capítulo XXIV. La Ordenación del Territorio, realidad y planeamiento,* Sevilla, Universidad Pablo de Olavide.
97. MONTANER ROSELLÓ, J., en la Presentación de CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989: 7.
98. Op. cit.
99. España, Decreto 1873/76, de 8 de junio, por el que se acuerda la formación del Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía, BOE de 09/08/1976, nº190, pág. 15.484-15.485.
100. CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE ANDALUCÍA, *Bases para un Programa Territorial de Andalucía*, Jaén, Cámaras de Comercio de Andalucía, 1976.
101. "la expresa intención de la Ley de Reforma de dotar al sistema de planeamiento de una mayor eficacia ordenadora del territorio, tendiendo un puente entre la planificación física y la económica a través del planeamiento director… [supuso] un fallido intento de integración entre ambas planificaciones, dada la crisis de los propios fundamentos teóricos del planeamiento estratégico y la constatada imposibilidad práctica de desarrollar este tipo de planeamiento en un contexto caracterizado por una grave crisis económica, un proceso de cambio político y una profunda reestructuración territorial de una administración como la española secularmente lastrada, además, por un excesivo departamentalismo".
102. El Consejero calificará al Plan literalmente de "centralista, antidemocrático y obsoleto". Hemeroteca de ABC-Sevilla, 24/10/1978, Redacción, *La Consejería de Obras Públicas presentará su Programa en noviembre.*
103. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 14/06/1978, Redacción, *Escudero: «Hay que horizontalizar las comunicaciones andaluzas».*
104. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 21/10/1978, Redacción, "*Hay que liquidar el Plan Director Territorial".*
105. (COPT, 1990: 69).
106. Según confirma el propio Consejero "La contestación del Plan la inician los profesionales… [que] se organizan intercolegialmente y se oponen al Plan.". Hemeroteca de ABC-Sevilla, 03/12/1978, Margarita Capdepont, *"Eliminar la dependencia económica respecto al centro ha de ser el objetivo de la ordenación territorial andaluza".*
107. Hemeroteca de EL PAIS, 15/02/1977, Eduardo Castro, *Los colegios profesionales, contra el Plan Territorial de Andalucía*.
108. Al respecto resultan muy elocuentes las palabras ofrecidas por el Consejero en la entrevista cedida al diario ABC de Sevilla el 03/10/1978. *Se consideró que planificar Andalucía podría ser un slogan adecuado si se lograba que los andaluces creyesen en el mito de la planificación, cosa aparentemente fácil: sometidos al llamado subdesarrollo, al paro, a la emigración, no habría de ser fácil hacerles ver que la situación se debe a carencia de planes y que un plan para Andalucía lo arreglaría todo. Quizás los andaluces, de vuelta ya de muchas cosas, no se opongan al Plan…, pero lo que es creer en él… El pueblo ni se entera, y ese podría ser un síntoma más de que el Plan no sirve a las necesidades de los andaluces. Si Andalucía vive una situación de subordinación y dependencia de decisiones que vienen desde arriba, ¿qué vamos a ganar porque ahora esas decisiones vengan en unos papeles firmados por unos técnicos?*
109. Hemeroteca de El País, 05/08/1977, Eduardo Castro, *Los colegios profesionales de Granada, contra el Plan Territorial de Andalucía.*
110. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 24/10/1978, Redacción, *La Consejería de Obras Públicas presentará su Programa en noviembre.*
111. (RUÍZ ROMERO, 2000:157).
112. MONTANER ROSELLÓ, J. «La ordenación del territorio en Andalucía. Balance de una etapa y perspectivas», Estudios Regionales, nº 22, 1988, págs. 17-28: 18.
113. "…tras varios meses de gestiones entre con la Dirección General de Ordenación Territorial… se acordó la derogación del Real Decreto 1873/76 de 18 de julio y la elaboración de un nuevo diseño del proceso de planeamiento del mencionado Plan, a fin de ajustarlo a la nueva situación planteada por la existencia de la Junta de Andalucía y acomodarlo a las necesidades andaluzas actuales. Asimismo se señala que para concretar la nueva composición de la Junta de Planeamiento Territorial y, en definitiva, crear un nuevo organismo representativo de los intereses de Andalucía, se ha constituido una comisión integrada, en nombre de la Administración [Estatal y Autonómica].". Hemeroteca de ABC-Sevilla, 14/10/1978, Redacción, *UCD y PCE coinciden en que el tema del pacto autonómico andaluz debe pasar por la Junta.*
114. OLIVA ESPALLARDO, J., *El mundo físico y el planeamiento. El análisis de los Planes Especiales de protección del Medio Físico, de ámbito provincia*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº7, Madrid, 1988, pág. 46.
115. "El documento programático 'Líneas de Actuación' de la DGU, de septiembre de 1982, y preferentemente en la segunda de estas líneas: el fomento del planeamiento urbanístico y su integración en el sistema regional de planeamiento… [consideraba] objetivo central de la política urbanística autonómica: garantizar la efectividad y potenciar la operatividad del principio de intervención pública democrática en la dirección y control de los procesos territoriales y urbanos. La operatividad y eficacia de este principio pasa, antes que nada, por la plasmación e instrumentalización de las políticas urbanas a través de dispositivos de planeamiento adecuados al objetivo de revalorización de los recursos urbanísticos y territoriales de Andalucía que impone… la superación de la óptica urbanística desarrollista en la que el suelo que no es urbano… aparece como algo residual… y como receptáculo inerte de todos los usos no deseados en la ciudad" (DGU, 1984:147).
116. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 03/12/1978, Margarita Capdepont, *Eliminar la dependencia económica respecto al centro ha de ser el objetivo de la ordenación territorial andaluza.*
117. Op. cit.
118. De hecho, "la mayoría de ellos nunca se aprobaron, aunque desde su estado embrionario sirvieron para justificar actuaciones que nunca hubieran sido integrables en el planeamiento municipal. Los aprobados, y por tanto efectivos, fueron rápidamente negados por las corporaciones locales al reinstaurarse la democracia" (MONTANER ROSELLÓ, 1988:18).
119. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 21/10/1978, Redacción, *Hay que liquidar el Plan Director Territorial.*
120. CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. *Propuesta de Comarcalización. Documento para información pública, Sevilla,* Consejería de Política Territorial y Energía, Junta de Andalucía, 1983.
121. COMPÁN VÁZQUEZ, D., *En torno al Proyecto de Comarcalización de la Junta de Andalucía*, Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, nº 13, 1983, págs. 183-202.
122. CANO GARCÍA, G., «Aportaciones a la comarcalización de Andalucía», en *Actas I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 1996, pág. 515.
123. ZOIDO NARANJO, F., *Andalucía, cohesión y diversidad territorial*, Scripta Nova, Universidad de Barcelona, nº 128, 2002.
124. PEREZ MORENO, A., «La organización administrativa de Andalucía», en VV.AA. Comunidades Autónomas: Solidaridad, estatutos, organización, convenios, Sevilla, Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, pág. 175.
125. "Los continuos cambios de régimen jurídico de la ordenación urbanística en el ámbito estatal y autonómico… ha dificultado la creación de un escenario normativo con vocación de permanencia, que facilite la necesaria seguridad jurídica a los agentes públicos y privados que intervienen en un proceso tan largo y complejo como el de la planificación", DEFENSOR DEL PUE-

BLO ANDALUZ, *Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 2009*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2010, pág. 19.

126. FERROL VIZCAINO, C.J., *La ordenación del territorio desde una óptica ecológica: aproximación al «Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Almería»,* dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2212027.pdf, 1986, págs. 82.
127. (FERROL VIZCAINO, 1986: 85-86).
128. (FERROL VIZCAINO, 1986: 88).
129. Las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 1990) ya agrupaba el modelo territorial en estos tres sistemas (urbano-relacional, productivo y físico-ambiental).
130. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:19).
131. (COPT, 1990: 69).
132. (COPT, 1990: 70).
133. (COPT, 1990: 72).
134. Formulada en 1985 (Andalucía, Decreto 76/1985, de 3 de abril, por el que se autoriza la formulación de las directrices regionales del litoral de Andalucía, BOJA de 10/05/1985, nº 45, págs. 952-953) y aprobada en 1990 (Andalucía, Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las directrices regionales del litoral de Andalucía, BOJA de 18/05/1990, nº 40, pág. 3.799).
135. ACOSTA BONO, G., *Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía*, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2246968.pdf, 2005, pág. 115.
136. (ZOIDO NARANJO, 2010: 206).
137. (ACOSTA BONO, 2005: 115).
138. MONTANER ROSELLÓ, J., en la Presentación de CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989: 7.
139. (DGU, 1984:1).
140. (COPT, 1990: 73).
141. (CPT, 1986: Prólogo).
142. SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A. *Instrumentación de la política económica regional den Andalucía, 1964-2000: Fundamentos teóricos y evidencia empírica*. Granada, Universidad de Granada e Instituto de Desarrollo Regional, 2001, pág. 169.
143. España, Real Decreto 2.622/1976 de 30 de octubre de 1976, por el que se determina la localización y delimitación del Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía, BOE de 23/10/1976, nº281, págs. 23.258-23.259.
144. (SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, 2001: 214).
145. (CPT, 1986: Prólogo).
146. PUJADAS, R. y FONT, J., *Ordenación y Planificación Territorial*, Madrid, Editorial Síntesis, 1998, pág. 130.
147. (SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, 2001: 215).
148. FERRARO GARCÍA, F.J., *Política económica: Faltó rigor y sobró desorientación,* Andalucía: 30 años de autonomía andaluza, 1982-2012. Grupo Joly, 2012.
149. HILDENBRAND CHEID, A., «La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro», en Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, *XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Jerez de la Frontera, 2002: pág. 4.
150. (HILDENBRAND SCHEID, 2002:4-5).
151. (FERROL VIZCAINO, 1986: 90).
152. (COPLACO-ICONA, 1975:10).
153. Op. cit.
154. RAMOS, GOROSTIZA, J.L., «Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco», Revista de historia industrial, nº 32, 2006, págs. 99-140.
155. Andalucía, Decreto 72/81 de 14 de diciembre, de modificación de las normas que regulan la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, BOJA de 15/01/1982, nº1, págs. 7-9.
156. Andalucía, Decreto 24/84 de 8 de febrero, por el que la Dirección General de Medio Ambiente pasa a depender de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía y se adscribe orgánicamente a la Consejería de Gobernación, BOJA de 02/03/1984, nº21, pág. 251.
157. PEZZI CERETO, M., «Recursos naturales y medio ambiente», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), Estructura económica de Andalucía, Madrid, Espasa Calpe, 1993, pág. 216.
158. (HILDENBRAND SCHEID, 2002:4).
159. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:22).
160. ORTEGA ALBA, F., «El medio natural andaluz como recurso económico y social: la pobreza paradójica de Andalucía», en ARAQUE JIMÉNEZ, E. y et al. Cuatro estudios sobre la realidad geográfica andaluza,
161. GROSSO RAMOS, A., *Andalucía: un mundo colonial*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1972.
162. Revista Suroeste, 28/07/1978, Redacción, Entrevista a Rafael Escuredo, Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta pre-autonómica de Andalucía.
163. Hemeroteca de ABC-Sevilla, 21/10/1978, Redacción, Hay que liquidar el Plan Director Territorial.
164. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:22).
165. Op. Cit.
166. ZOIDO NARANJO, F., «Prólogo», en HILDENBRAND SCHEID, A*., Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1996.
167. "El deseo de conservación de la naturaleza, en su sentido más amplio, es hoy un sentimiento generalizado, poco menos que unánime. La toma de conciencia acerca de los problemas ambientales y territoriales se ha extendido durante los últimos años, proliferando los programas públicos y las asociaciones ciudadanas dispuestas a poner coto a la degradación de nuestro entorno" (COPT, 1988:8).
168. (PUJADAS y FONT, 1998:313-314).
169. (COPT, 1988: 9).
170. (MONTANER ROSELLÓ, 1988:22).
171. Consejo Estado, Dictamen de 17 de marzo de 1981, sobre la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios naturales protegidos.
172. España, Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, BOE de 15/09/1978 y 16/09/1978, nº221 y 222.
173. (DGU, 1984: Presentación).
174. Artículo 17 de la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
175. Artículo 19 de la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
176. (DGU, 1984:4).
177. Artículo 21 de la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
178. BIELZA DE ORY, V., Introducción a la ordenación del territorio, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2008, pág. 94.
179. (REQUEJO LIBERAL, 1999-II: 25).
180. (HILDENBRAND SCHEID, 2002:6).
181. (DGU, 1984:1).
182. (DGU, 1984: Introducción).
183. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 182.
184. Exposición de Motivos de la Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de las provincias andaluzas.
185. "Hay quien considera que son los gobernantes o decisores públicos quienes introducen un determinado asunto (que ya se ha convertido en problema) en la agenda en función de las demandas de los ciudadanos o, por decirlo de otro modo, cuando los ciudadanos toman conciencia o viven ese asunto como problema y exigen, de múltiples maneras, una respuesta institucional. Por el contrario, hay quien considera que la formación de la agenda depende únicamente de la voluntad de introducir los

problemas en la misma por parte de esos mismos gobernantes o de un conjunto de élites, de buena medida económicas, sin que haya de existir una correspondencia con las inquietudes ciudadanas. El primero de los enfoques es conocido como enfoque pluralista, el segundo como enfoque elitista". LOSADA MAESTRE, R., «La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas», en PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014.

186. LÓPEZ SÁNCHEZ, E., «La formulación de las políticas públicas», en PASTOR ALBALADEJO, G., (editora), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014, pág. 68-69.
187. (LÓPEZ SÁNCHEZ, 2014:69).
188. (LÓPEZ SÁNCHEZ, 2014:67).
189. No se conseguirían hasta 1983 (Real Decreto 2802/83 y Real Decreto 2803/83).
190. No se transferirían hasta 1984 (Real Decreto 1139/84).
191. Artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981).
192. (DGU, 1984:3).
193. (DGU, 1984:3).
194. (CPT, 1986: Prólogo).
195. (COPT, 1988:153).
196. Op. cit.
197. Andalucía, Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, BOJA de 27/07/1989, nº60, págs. 3.367-3.480 (También en el BOE de 23/08/1989, nº 201, págs. 27.071-27.129).
198. (DGU, 1984:1).
199. (LÓPEZ SÁNCHEZ, 2014:67).
200. Andalucía, Circular nº6/84 de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, *Plan Especial de Protección del Medio Físico*, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.
201. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial*, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.
202. (CPOT, 1988:165)
203. (CPOT, 1988:165-166).
204. (DGU, 1984:147).
205. Op. cit.
206. (CPOT, 1988:16).
207. (DGU, 1984:148).
208. (CPOT, 1988:16).
209. Op. cit.
210. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas.
211. (DGU, 1984:7).
212. Fundamentalmente la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y el Real Decreto 2159/1978, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
213. Andalucía, Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, BOJA de 29/10/2006, nº250, pág. 102.
214. Op. cit.
215. Andalucía, Decreto 181/1988, de 3 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno y se crea la Comisión de Seguimiento y Gestión para el desarrollo del Plan, BOJA de 13/05/1988, nº37, págs. 1696-1697.
216. COPT, *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo, 1989: 198.
217. Op. cit.
218. Andalucía, Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA de 22/01/1994, nº8, págs. 425-430.
219. Entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
220. (DGU, 1984:4).
221. (COPT, 1988:10).
222. (DGU, 1984:148).
223. Dictamen del Consejo de Estado del 17 de Mayo de 1981: *Si la propia Ley del Suelo… faculta… a los Planes Especiales… para imponer limitaciones al uso del suelo, es claro que tales planes pueden modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales puedan haber establecido…*
224. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:30).
225. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:39).
226. Ley 19/1975: sobre la finalidad, art. 17; sobre la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico y bellezas naturales, art. 18; sobre la protección del paisaje, art. 19; sobre la protección de huertas, cultivos y espacios forestales, art. 21; y sobre la mejora del medio urbano y rural y suburbios, art. 22.
227. Decreto 2.159/1978: Sobre la finalidad, art. 76; sobre el procedimiento de elaboración, art. 143 a 148; sobre la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico y bellezas naturales, art. 76.2.d) y g), 76.3.b), 78, 82, 87, 145; sobre la protección del paisaje, art. 76, 79, 145; sobre la protección de huertas, cultivos y espacios forestales, art. 76.1.f), 76.3.b), 81; y sobre la mejora del medio urbano y rural y suburbios, art. 76, 2.f), 82.
228. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:44-49).
229. Dictamen del Consejo de Estado de 17 de mayo de 1981.
230. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:45).
231. (COPT, 1988:155).
232. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:49).
233. Op. cit.
234. Op. cit.
235. Contestación a las alegaciones del PEPMFC de la Provincia de Málaga.
236. Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1983 y de 21 de marzo de 1984.
237. (COPT, 1988:156-157).
238. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:47).
239. Op. cit.
240. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:47-48).
241. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:48).
242. (COPT, 1990: 58-59).
243. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
244. Aunque se recogía en el artículo 158.2 de la Constitución, no se hará efectivo hasta la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
245. (DGU, 1984: 7).
246. (DGU, 1984: 7 y 9).
247. Actualización basada en la aplicación de la variación del IPC ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística para el periodo septiembre de 1984 - septiembre de 2015 (201,5%) y su conversión a euros.
248. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
249. OCAÑA OCAÑA, C., «La ordenación del territorio en Andalucía», en VV.AA., *La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía*, Granada, Cuadernos Económicos de Granada, 1999-II: pág. 85.
250. (DGU, 1984: 7).
251. Op. cit.
252. (COPT, 1988: 22).
253. BERTRAND, G., *Paysage et géographie physique globale, Squisse méthodologique*, Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, nº39, 1968; TRICART, J. y KILLIAN, J., *La ecogeografía y la ordenación del medio natural*, Barcelona, Anagrama, 1982.
254. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., *Granada: medio físico y desarrollo*, Granada, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1985.
255. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:34).
256. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:41-42).
257. (COPT, 1988:12-14).
258. (COPT, 1988: Presentación).
259. "Con la publicación del Texto Refundido del PEPMFC de ámbito provincial se concluye un proceso de trabajo que se inició hace cuatro años" (COPT, 1988: Presentación).

260. Artículo 77 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
261. Artículo 37 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
262. Artículo 38 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
263. Artículo 39 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
264. Artículo 36 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
265. Artículo 41 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
266. Artículo 42 del Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
267. (OLIVA ESPALLARDO, 1988:31).
268. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).
269. Op. cit.
270. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).
271. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).
272. (CPOT, 1988: 20).
273. BERTRAND, G., *Paysage et géographie physique globale, Squisse méthodologique*, Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, nº39, 1968; TRICART, J. y KILLIAN, J., *La ecogeografía y la ordenación del medio natural*, Barcelona, Anagrama, 1982.
274. Anexo Informativo 4/2 de la Aprobación inicial del PEPMFC de Granada, pág. 215.
275. (CPOT, 1988: 24).
276. De todo este arduo trabajo se dejó constancia en el Anexo Informativo 4, Volumen 2, adjuntado en el cajón de la Aprobación inicial, el cual se llevaría 53 páginas en esta importante descripción, una de las más precisas de la Provincia hasta la fecha.
277. Anexo Informativo 4/2 de la Aprobación inicial del PEPMFC de Granada, pág. 214.
278. Anexo Informativo 4/2 de la Aprobación inicial del PEPMFC de Granada, pág. 215.
279. (CPOT, 1988: 26).
280. (Avance del PEPMFC de Granada, Anexo Informativo, Documento Número 4/2, 1984, p.246)
281. Op. cit.
282. (COPT, 1988: 163).
283. (COPT, 1988: 11).
284. (COPT, 1988: 163).
285. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
286. (COPT, 1988: 163).
287. Entrevista Francisco Rodríguez Martínez (15/03/2016).
288. Entrevista Gonzalo Acosta.
289. (COPT, 1988: 164).
290. Artículo 12.3.6º del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981).
291. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 183.
292. Norma 32 (COPT, 1988: 198).
293. Norma 33 (COPT, 1988: 198-199).
294. Norma 34 (COPT, 1988: 199).
295. Norma 35 (COPT, 1988: 200).
296. Norma 36 (COPT, 1988: 200).
297. Norma 37 (COPT, 1988: 201).
298. Norma 38 (COPT, 1988: 202).
299. Norma 39 (COPT, 1988: 203).
300. Norma 40 (COPT, 1988: 205).
301. Norma 41 (COPT, 1988: 206).
302. Norma 42 (COPT, 1988: 207).
303. Norma 43 (COPT, 1988: 208).
304. Norma 44 (COPT, 1988: 209).
305. Experiencia propia adquirida en el Área de Información del Planeamiento Urbanístico del Servicio de Prevención Ambiental de la Delegación Territorial de Medio Ambiente en Granada, 2005.
306. (COPT, 1988: 252)
307. (COPT, 1984, 259)
308. Op. cit.
309. El *29. Áreas de elevado interés cultural, científico y didáctico*, que se incorporó para incluir el espacio protegido de Alpujarra Alta, emblema de los espacios agro-patrimoniales provinciales.
310. La correspondencia entre los grados del Avance y los de la Aprobación inicial (la definitivamente aprobada) sería: Grado I: Protección Integral, equivalente al Grado I: Protección Especial Integral; y Grado II: Protección Especial, equivalente al Grado II: Protección Especial Compatible.
311. (COPT, 1988: 200)
312. ORTEGA ALBA, F., "El medio físico como recurso y factor limitante", en *Historia económica de Granada*, Cámara de Comercio de Granada, 1998, p. 1-20.
313. DANTÍN CERECEDA, J., *La aridez y el endorreísmo en España. El endorreísmo bético*, Estudios Geográficos, Vol.3, nº8, 1940, p. 505-595.
314. CASTILLO MARTÍN, A. Lagunas de Sierra Nevada: todas las lagunas, valle a valle, Granada, Universidad de Granada, 2009.
315. En el Documento de Síntesis presentado para la información pública del Avance del PEPMFC de la provincia de Granada, en su Programa de Actuación se sostiene que para proteger los municipios de la periferia de Sierra Arana se propone la redacción de sendas normas subsidiarias, habida cuenta que afectan, en otras aspectos, a "zonas de gran interés arqueológico" (DGU, 1984: 288). Igualmente, en este mismo Programa de Actuación, en su punto c) iii), se justifica la no catalogación de yacimientos arqueológicos, histórico-artísticos y elementos singulares del espacio rural en "la imposibilidad de desarrollar dicho trabajo en el contexto de éste [Plan], habida cuenta de la escala general con que aquí se ha trabajado" (DGU, 1984: 291); lo que, primero, supone que existen y en abundancia tal que no han podido ser catalogados por la envergadura de los mismo, y segundo, que aunque hay que precisar la escala y las fuentes de información, no debiera hacerse mucho más de lo que se ha hecho en el Catálogo de otras provincias.
316. (DGU, 1984: 285)
317. Op. cit.
318. Op. cit.
319. Entrevista Gonzalo Acosta Bono (16/11/2015).
320. (COPT, 1988: 235)
321. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015)
322. (COPT, 1988: 245).
323. Actualización basada en la aplicación de la variación del IPC ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística para el periodo noviembre de 1987 - noviembre de 2015 (142,9%) y su conversión a euros.
324. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).
325. (COPT, 1988: 370).
326. (COPT, 1988:370)
327. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).
328. Ésta estuvo abierta en el Hospital Real durante el plazo de diez días (del 29 de enero al 7 de febrero de 1985), realizándose dos exposiciones presenciales por mañana y tarde. Estas exposiciones presenciales correrían a cargo del Equipo Redactor en el primer día, cuando se inauguró la exposición y se presentó a las autoridades y prensa invitada, mientras que el resto de jornadas corrió a cargo del técnico colaborador Miguel Ángel Sánchez del Árbol. En las mismas podían contemplarse una veintena de paneles explicativos y la proyección de un vídeo divulgativo, al tiempo que se sometía a los visitantes a un breve cuestionario sobre la idoneidad del Plan (cuestionario del que no ha trascendido noticia).
329. Entrevista Miguel Ángel (01/12/2016).
330. Artículos 125 a 134 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

331. (COPT, 1988: 371)
332. (COPT, 1988: 374).
333. Op. cit.
334. (COPT, 1988: 377).
335. (COPT, 1988: 379).
336. Andalucía, Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. BOJA de 20/02/2014, nº35, págs. 9-28.
337. A partir del Decreto 36/2014, cuando estas aprobaciones definitivas afecten a municipios identificados como Ciudades Principales y Ciudades Medias de nivel 1 (en el caso de la provincia de Granada: Granada capital y Motril) el órgano competente de su aprobación será la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.
338. En el caso del POTAUG a través de la Disposición derogatoria única del Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada. Y en el caso del POTCTG a través de la Disposición derogatoria única del Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento.
339. Entrevista Inmaculada Lorca González (27/03/2017).
340. Entrevista Inmaculada Lorca González (27/03/2017).
341. Entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
342. DIPUTACIÓN DE GRANADA, *Análisis territorial y urbanístico de la provincia de Granada*, Granada, Diputación Provincial de Granada, 2002, p. 53.
343. Esto mismo ya se ha revelado en otros estudios sobre el PEPMFC, como el realizado por PAREJA, G. y LEIVA, A. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C (1986-1992)*. Documento inédito encargado por la Dirección General de Urbanismo, en el que se precisa que, para el caso de Córdoba, "Hemos constatado que la normativa de carácter general se tiene menos en consideración que la particular", pág. 100.
344. DIPUTACIÓN DE GRANADA, *Análisis territorial y urbanístico de la provincia de Granada*, Granada, Diputación Provincial de Granada, 2002, p. 53.
345. Op. cit.
346. Op. cit.
347. Entrevista Inmaculada Lorca González (27/03/2017).
348. MUÑOZ SORIA, J.A., *Análisis de las actuaciones en suelo no urbanizable en la provincia de Granda en los años 2002, 2007, 2011 y 2015*. Documento inédito, pág. 4.
349. Entrevista Pablo Montes Medialdea (02/03/2017).
350. Entrevista Germán del Castillo Sánchez (02/03/2017).
351. Andalucía, Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, BOJA de 27/07/1989, nº60, págs. 3.367-3.480 (También en el BOE de 23/08/1989, nº 201, págs. 27.071-27.129).
352. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 182-183.
353. PEZZI CERETO, M., «Recursos naturales y medio ambiente», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), Estructura económica de Andalucía, Madrid, Espasa Calpe, 1993, pág. 216.
354. Artículo 8 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
355. Exposición de motivos de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
356. Artículo 15 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
357. Norma 111.1.c) del POTA.
358. CMAOT (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO) *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2015, pág. 26.
359. Op. cit.
360. GARRIDO CLAVERO, J. y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A. *Evaluación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en la provincia de Granada*. Documento inédito presentado para la revista Cuadernos Geográficos de la UGR, 2017.
361. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, *Plan Especial de la Vega de Granada: Documento borrador para la aprobación inicial*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2015.
362. Andalucía, DECRETO 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada
363. Andalucía, DECRETO 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento.
364. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan de Medio Ambiente de Andalucía: Horizonte 2017*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2012.
365. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2003.
366. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*, Madrid, Gobierno de España, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2010.
367. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2013.
368. CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia andaluza de gestión integrada de la biodiversidad*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pecas y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2011.
369. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia andaluza de gestión integrada de la geodiversidad*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2010.
370. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Andaluz de Humedales*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2002.
371. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Director de Riberas de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2003.
372. CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE, *Plan Director para la mejora de la conectividad ecológica en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Dirección General de Gestión del Medio Natural, 2011.
373. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Andaluz de Control de la Desertificación*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2003.
374. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía en la Cuenca Mediterránea Andaluza*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Agencia Andaluza del Agua, 2007.
375. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Andaluz de Acción por el Clima*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2007.
376. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, *Adecuación del Plan Forestal Andaluz: Horizonte 2015*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 2007.
377. Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía, y Decreto 160/2016, de 4 de octubre, por el que se modifica el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía.
378. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, *Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Centro de Estudios, 2015.
379. CONSEJERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, DE MEDIO AMBIENTE Y DE CULTURA, *Estrategia de Paisaje de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas

y Vivienda, Medio Ambiente y Cultura, 2012, pág. 86.

380. Andalucía, Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada
381. Andalucía, Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento.
382. Fuente: SITU@, consulta de marzo 2017.
383. Fuente: SIMA, consulta de marzo 2017: datos de superficie de 2015 y datos de población de 2016.
384. Entrevista Miguel Ángel Mesa Garrido (20/04/2017).
385. Entrevista Miguel Ángel Mesa Garrido (20/04/2017).
386. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, Revisión *del PEPMFC de la provincia de Granada, Avance.* Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 1993, pág. 23.
387. (PAREJA y LEIVA, 1993:74-75).
388. (PAREJA y LEIVA, 1993:226).
389. (PAREJA y LEIVA, 1993:100).
390. (PAREJA y LEIVA, 1993:227).
391. Entrevista Natividad de la Torre de la Fuente (15/10/2016).
392. Entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
393. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
394. Entrevista Jaime Montaner Roselló (17/05/2016) y entrevista José Rodríguez Rueda (29/02/2016).
395. Entrevista Guadalupe de la Hera Díaz de Liaño (16/11/2015).
396. CAMACHO OLMEDO, M.T., "Delimitación y caracterización de los paisajes erosivos de una montaña mediterránea: Sierra de la Contraviesa, provincias de Granada y Almería". En Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, Nº 20-21, 1991-1992, págs. 37-52.
397. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, Catálogo de Paisajes de la provincia de Granada, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Centro de Estudios, 2015, pág. 47-48.
398. (CMAOT, 2015: 51).
399. Op. cit.
400. Entrevista Miguel Ángel Sánchez del Árbol (01/12/2016).
401. Andalucía, Decreto 238/2011, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada; Anexo I. Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Sierra Nevada, pág.20.
402. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "El sistema de riegos de la Alpujarra Alta. Organización y funcionamiento". En *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina*, Dialnet, 2014, p. 231-248.
403. CAMACHO OLMEDO, M.T., GARCÍA MARTÍNEZ, P., JIMÉNEZ OLIVENCIA, Y., MENOR TORIBIO, J. y PANIZA CABRERA, A., "Dinámica evolutiva del paisaje vegetal de la Alta Alpujarra granadina en la segunda mitad del siglo XX". En Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, Nº 32, 2002, págs. 25-42.
404. GONZÁLEZ DE MOLINA, M. "El agua en el desarrollo de la provincia de Granada", en *Historia económica de Granada*, Cámara de Comercio de Granada, 1998.
405. PORN del Paraje Natural Acantilado de Marco-Cerro Gordo, 2015: 278 (Decreto 6/2015, de 20 de enero, por el que se declara la Zona de Especial Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Acantilados de Maro-Cerro Gordo (ES6770002), se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Acantilado de Marco-Cerro Gordo y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del citado Paraje Natural).
406. Op. cit.
407. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. "Situación actual de los 'latifundios de sierra' en el ámbito penibético". En *Estructura y regímenes de tenencia de la tierra en España*, Dialnet, 1987, p.463-474.
408. MESA GARRIDO, M.A., *Geografía y política forestal. Análisis general de la gestión de los montes en la provincia de Granada. Siglos XVIII-XX*, Granada, Universidad de Granada, 2016.
409. (PORN de Sierra Nevada, 2011:41).
410. ARIAS GARCÍA, J. *Identificación, caracterización y cualificación de los paisajes de las grandes cuencas endorreicas de Andalucía: ensayo metodológico para la implementación del Convenio Europeo del Paisaje en sistemas lacustre-palustres*, Granada, Universidad de Granda, 2016.
411. PAREJA, GLORIA y LEIVA, ANTONIO. *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C (1986-1992).* Documento inédito, encargado por la Dirección General de Urbanismo, 1993, pág. 48.
412. OMSP (Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía). *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos;* Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2008, pág. 81.
413. (COPT, 1988:165-166).
414. Andalucía, Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas.
415. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "La protección de los espacios naturales en Andalucía". En Revista de Estudios Regionales, Nº25, 1989, p. 183.
416. Entrevista Miguel Ángel Mesa Garrido (20/04/2017).
417. Entrevista Gonzalo Acosta (16/11/2015).
418. (OMSP, 2008:79).
419. (OMSP, 2008:65).
420. (OMSP, 2008:79).
421. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA, JUNTA DE ANDALUCÍA, Programa de Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial, Expediente de Tramitación del PEPMFC de la provincia de Granada, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, 1984.

10. ANEXOS

10.1.- Entrevistas realizadas

10.2.- Proyectos de actuación presentados ante la CPU entre 1987 y 2002

10.1.- ENTREVISTAS REALIZADAS

Para la realización del presente proyecto de investigación el autor ha realizado **16 entrevistas** personales a distintas personalidades que han tenido que ver con el *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada*.

Se ha procurado contar con al menos dos pares de entrevistas por fase analizada, de manera que los resultados puedieran ser convenientemente contrastados. Estas fases han sido:

- Para el Marco Teórico y la Metodología Científica
- Para la Formación de la Agenda
- Para la Formulación y Diseño del Plan
- Para la Implementación (gestión) del Plan
- Para la Implementación (técnica) del Plan
- Para los Efectos del Plan

El procedimiento que se ha seguido para realizar las entrevistas ha sido:

1. Selección de la persona a entrevistar por su interés y disponiblidad.
2. Contacto con la persona a entrevistar, preferentemente a través de otros entrevistados o informantes, otras veces directamente, para su preparación si hiese falta.
3. Envío del cuestionario con preguntas orientativas, aunque con carácter abierto.
4. Concertación del día y lugar de la entrevista (con hasta tres desplazamientos a la sede de la Consejería en Sevilla).
5. Realización de la entrevista, que muchas veces fue grabada en audio y siempre recogida en sendas actas.
6. Pasado a limpio de los resultados.

16 de las 18 personas consultadas aceptaron realizar la entrevista, encontrándose entre ellas desde el Consejero de entonces, al Viceconsejero, el Jefe de Servicio, algunos de los redactores, gestores de entonces y gestores actuales, redactores de planes generales urbanísticos de entoces y de ahora, etc.

Buena parte de los resultados han quedado plasmados en distintas partes del documento, realizándose la oportuna cita con pie de nota cuando correspondía.

Para preservar la confidencialidad de las personas, y en algunos casos a petición de los entrevistados, se ha optado por no publicar las entrevistas, las cuales quedan en poder del investigador para la consulta que sea requerida, previo conocimiento del entrevistado.

A continuación se expone cuadro con las personas entrevistadas, el cargo que ostentaban y el que actualmente acaparan.

Tras éste, se presenta un modelo de acta con los resultados de una entrevista, en este caso la aportada por Gonzalo Acosta Bono, quien la cumplimento tal y como se hace constar. Se ha presentado esta entrevista no tanto por el valor de lo dicho, como para que se tenga conocimiento de la profundidad y modalidad de entrevistas realizadas.

ENTREVISTAS REALIZADAS			
Ámbito	**Persona**	**Cargo durante la redacción del PEPMF**	**Cargo en la actualidad**
Para el Marco Teórico y la Metodología Científica	Margarita Pérez Sánchez		Profesora UGR
	Manuel Saenz Lorite	Profesor UGR	
Para la Formación de la Agenda	Jaime Montaner Roselló	Consejero de la CPT	
	Florencio Zoido Naranjo	Director General de Urbanismo	
	Gonzalo Acosta Bono	Director Facultativo del PEPMFC	Jefe Servicio Planificación Regional y Paisaje
Para la Formulación y Diseño del Plan	Francisco Rodríguez Martínez	Director redactor	Profesor UGR
	Miguel Ángel Sánchez del Árbol	Técnico redactor	Profesor UGR
Para la Implementación (gestión) del Plan	José Rodríguez Rueda	Viceconsejero CPT	
	Guadalupe de la Hera Díaz de Liaño	Técnico de la CPT	Jefa Servicio Planificación Subregional CMAOT
	Miguel Ángel Mesa Garrido	Coordinador Jefe Agentes de Medio Ambiente GR	Coordinador Jefe Agentes de Medio Ambiente GR
Para la Implementación (técnica) del Plan	Inmaculada Lorca González		Técnico de la CMAOT
	José Agustín Muñoz Soria		Técnico de la CMAOT
	Natalia de la Torre de la Fuente		Archivera de la CMAOT
Para los Efectos del Plan	Germán del Castillo Sánchez	Redactor de planes y proyectos	Redactor de planes y proyectos
	Santiago Salas Martín		Redactor de planes y proyectos
	Pablo Montes Medialdea		Redactor de planes y proyectos

ENTREVISTA para la Tesis Doctoral de Juan Garrido Clavero
La incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales: el caso del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Granada.

Fecha: **16 noviembre 2015; 12:00-14:00 y 16:00-19:00 (5 horas).**

Lugar: **Sede CMAOT_Casa Rosa**

Entrevistado: **GONZALO ACOSTA BONO**

Cargo del entrevistado: **(actual) Jefe Sv. Planificación Regional y Paisaje (entonces) Director de los PEPMFC**

Entrevistador: **Juan Garrido Clavero y Miguel Ángel Sánchez del Árbol**

1.¿Quién tomó la iniciativa de redactar el PEPMFC, el cuerpo político y/o el staff técnico de la Junta de Andalucía? **La iniciativa fue politécnica, en su iniciativa y definición de sus rasgos y contenidos, pero completamente asumida y respaldada por el *staff* político.**

2.¿Cuál diría que fue la participación en el PEPMF de Rafael Escuredo (Consejero Obras Públicas y Ordenación del Territorio 1978-1979)? ¿Y de Jaime Montaner (Consejero competente 1979-1990? **De Rafael Escudero no tengo ninguna constancia (en la época de los primeros 80 ya era Presidente de la Junta de Andalucía). De Jaime Montaner, sí, y estuvo implicado en todo momento.**

3.¿Para quién representaba el PEPMF una mayor necesidad: para los políticos, para los gestores, para la sociedad…? ¿Y por qué? **La necesidad de un Plan de estas características, yo creo, es más política y social, en la medida que se trataba de una necesidad sentida y en el que confluyeron diversos factores que lo hicieron posible. Probablemente unos años después ya no sería viable, pero desde su decisión (1984) hasta su definitiva aprobación (1987) se dieron las circunstancias que favorecieron su aprobación. Probablemente después, no. Pasó también con las DRLA, los Avances O. Litoral... De manera que hubo un momento en el que sí fueron posible (políticamente), y un momento en el que ya no fueron viable (políticamente).**

4.¿Podría decirse que: "ya el inicial gobierno del ente preautonómico consideraba a la 'ordenación territorial' como una pieza geopolíticamente estratégica para el arranque del nuevo periodo político"? **Creo que sí, y tuvo su preeminencia en la política general, especialmente cuando era una de las pocas políticas cuyas competencias fueron traspasadas desde sus inicios (1978-79); después, a medida que se fueron traspasando más y más competencias, se fue diluyendo su peso específico.**

5.¿Fue el PEPMFC, de alguna forma, una respuesta a la batalla planteada contra el *Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía* (PDTC-A)? **Sí, en cierto modo sí, pero nunca fue una respuesta explícita. En todo caso, es cierto que se corresponde con una época en la que se debatía sobre la (im)pertinencia de un PDTC_A para una región autónoma, a punto de alcanzar un techo competencial que haría inviable su desarrollo y ejecución en un marco político que ya no se correspondía con el centralismo anterior. Hubo todo un discurso que oponía el modelo de un PDTC_A con la construcción de un modelo territorial de abajo-arriba en el que el planeamiento municipal jugaba un papel principal. Se sospechaba que un PDTC de alcance regional, elaborado y aprobado por la Ad. Central, supondría una merma a la capacidad de decisión autonómica, que requeriría en todo caso un modelo propio.**

6.¿Cuáles fueron las alternativas propuestas al PDTC-A (el *Plan Regional de Obras y Servicios*, la *Propuesta de Comarcalización de Andalucía*, las *Directrices Regionales de Política Territorial*, el PEPMFC…)? **No creo que, al menos de forma explícita, esas iniciativas se plantearan como alternativa global al defenestrado PDTC_A; de hecho responden, cada una de ellas, a proyectos y planteamientos diferentes. Sólo la "comarcalización" tuvo un claro sesgo político, ligado a una nueva administración, pero pronto cayó en el olvido.**

7.¿Por qué se optó por la Planificación Territorial en vez de por la Ordenación del Territorio? **No distingo ambos conceptos, bastante asimilables en sus fundamentos y aplicaciones prácticas. Acabó haciendo más fortuna la terminología -y acaso, sus propios matices- de la concepción francesa (*amènagament du territorie*), frente a la inglesa (*regional planning*). Y, en todo caso, aquí predominó siempre más el concepto de ordenación física (ligada a la tradición urbanística) que económica.**

8.¿Qué relación existe entre el PEPMFC y la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, 1983)? **La Carta ofrecía un marco general de comprensión de la realidad y de su gestión, desde la política territorial, pero su instrumentación suponía un salto de escala tal, que no existe una relación directa. De todas formas tuvo mucha importancia para delimitar conceptos y orientaciones, y pudieron fundamentar algunas políticas claves.**

9.¿Se podría decir que el PEPMFC intentó congeniar planificación socio-económica (urbana y económica) y planificación físico-ambiental, en un momento en que eran incipientes y se encontraban muy dispersas, aprovechando para ello la conjunción de competencias en la Consejería? **No creo, francamente, que eso estuviera en la cabeza de nadie, y existía un abismo entre competencias e instrumentos de gestión para la realidad socio-económica y la física. La coincidencia de competencias en la Consejería (llamada entonces de "Política Territorial"), sí pudo influir en algunas competencias, por ejemplo carreteras. La realidad económica ya iba quedando claro que basculaba hacia el *laissez faire, laissez passer.***

10.¿Se inspiró el PEPMFC en alguna obra precedente (PEPMF de Madrid, *Guía para la elaboración de estudios del medio físico* del MOPT…? ¿Cuál fue el máximo referente? **Las dos fuentes citadas estuvieron entre las referencias, pero las características de un PE redactado en las condiciones de la época lo hacía, necesariamente, más modesto. Lo más importante: que fuera viable desde la perspectiva de su fundamento urbanístico. No era, ni podía ser, otra cosa...**

11.¿Qué relación existe entre el PEPMFC y el posterior Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía? **Fue la base sobre la que se elaboró el Inventario de ENP que serviría para la Ley 2/89. La referencia del Inventario de ICONA era muy selectiva y limitada. La base sobre la que se fundamentó el Inventario de la Ley 2/89 fueron los Catálogos de los PEPMF.**

12.¿Se dejó atrás algún problema? ¿Y algún objetivo/solución? ¿Por qué? **No, los objetivos establecidos se cumplieron, aunque hay que anotar un importante déficit: la gestión. Los**

mecanismos previstos no llegaron a ponerse en práctica por diferentes motivos. El objetivo de mantener un Catálogo vivo, en el seno de las CPU, no llegaron a desarrollarse de forma suficiente ni normalizada. Los servicios centrales tampoco generaron normas para hacer efectivo este seguimiento. Por ejemplo, era muy importante la permanente actualización de los espacios y bienes catalogados (vía planeamiento municipal).

13. ¿Qué motivó el cambio de orientación entre el Avance y la Aprobación Inicial (de planificar toda la provincia según 5 grandes categorías, a volcarse sobre los espacios catalogados y las normas generales)? **En la fase de avance no teníamos muy claro los límites del Plan (normativo) y Catálogo (identificación precisa de los bienes protegidos a los que aplicar normas particulares). La necesidad de hacer un Plan en sus justos términos (los propios límites establecidos en la Ley del Suelo) no hacían pensables otros contenidos. No obstante, se mantuvo un capítulo de "directrices" para los contenidos que excedían del Plan propiamente dicho, de lo que éramos muy conscientes, y sirvieron de referencias para otros trabajos posteriores.**

14. ¿Hubo alguna alegación o informe sectorial que fuera determinante? ¿En qué sentido? **¿Para delimitar su contenido y ajustar su alcance? No, no fue necesario, sabíamos que el plan viable se movía entre las coordenadas de un plan urbanístico con claras limitaciones (la más evidente: no podía clasificar suelo). Todo lo que lo excediera estaba de más y que los tribunales podrían "tumbarlo".**

15. ¿Los medios empleados (financieros, personales y materiales) fueron los adecuados? **Fueron los que fueron posibles. Todo quedó suplementado con mucha voluntad por parte de todas las personas que intervinieron.**

16. Entre los técnicos redactores hubo predominio de geógrafos, ¿A qué se debió? **No sé si puede decirse así, y en todo caso habría que distinguir el papel cualitativo desempeñado por cada uno de los equipos de trabajo. Es cierto que fue muy importante el número de geógrafos, y si así fue se debió al mucho trabajo de campo (catálogos). En las tareas de redacción final, especialmente las determinaciones normativas, las diferentes disciplinas no estuvieron tan desequilibradas.**

17. ¿Se intentó articular el PEPMFC entre todas las provincias (coordinación fronteriza, semejanza del número de espacios protegidos…), y en particular aquellas provincias colindantes redactadas por distintos equipos? **Claro que sí, y creo que en cierto modo se logró, aunque hubo una serie de cuestiones manifiestamente mejorables que intentamos paliar en la revisión fallida: el tratamiento de espacios y su adscripción a las diferentes categorías. Una de las cuestiones que pretendimos resolver para hacerlo más en la revisión que no llegó a tramitarse.**

18. ¿Diría que la gran batalla ganada por el PEPMFC se libró en conseguir su seguridad jurídica? ¿Puede ser éste uno de los motivos de la perdurabilidad del PEPMFC? **Sin duda, y ese esfuerzo fue muy importante, pese a que teníamos que renunciar a temas que claramente excedían a la capacidad de un PE (¡no podíamos hacer la reforma agraria desde este instrumento…!).**

19. ¿Se fijó alguna programación para el cumplimiento de los objetivos? ¿Y algún sistema de medición, seguimiento y/o evaluación del logro de objetivos? **Sólo de forma intuitiva, y los medios fueron tan escasos que no hizo posible mucho más. Tampoco entonces estaba muy implantada la cultura de la evaluación.**

20. ¿Cree que se divulgó correctamente el Plan? ¿Se conoce hoy entre la población, los redactores privados de planes, los técnicos de la Administración, los políticos…? **Se hizo todo lo que pudo, y creo que su existencia llegó a consolidarse entre muchas personas de todos los ámbitos. No pasó desapercibido…**

21. ¿Se ha aplicado correctamente el PEPMF desde los actores encargados de su implementación? **En general, sí, pero también hubo muchas carencias; empezando por la propia debilidad jurídica por su no publicación en tiempo y forma. Y otras cosas para las que no hubo suficientes medios (y en un segundo momento, voluntad para llevarse a cabo).**

22. ¿Se consideró algún plazo de terminación/culminación para el PEPMFC? ¿Se planteó alguna vez? **No entiendo bien la pregunta…**

23. ¿Le augura una larga vida al PEPMFC o cree que va quedando obsoleto? ¿Por qué? **Obsoleto no, pero su aplicación y vigencia es cada vez más limitada.**

24. ¿A qué cree que se debe el éxito del Plan, en virtud de su durabilidad? **Era una necesidad clara en su primera época, y sirvió también para otras políticas.**

25. ¿Qué aspectos le corregiría o cree que han sido menos exitosos? **Desde la política urbanística sirvió para mejorar el tratamiento del SNU, todo lo demás no podía ser otra cosa que un "brindis al sol".**

26. ¿Se ha planteado alguna vez desde la Consejería competente su revisión o reformulación? **Se intentó y llegamos a redactar una completa revisión que le habría dado una mayor coherencia, y resuelto algunos desajustes. Pero ya no hubo condiciones para sacarlo adelante…**

27. ¿Qué nuevos aspectos debería considerar un nuevo PEPMFC revisado o reformulado? **Con una cobertura de planeamiento bastante elevada, un PE como éste no tiene la misma operatividad que cuando se aprobó (1986-87).**

28. Otras cuestiones que considere de interés.

10.2.- PROYECTOS DE ACTUACIÓN PRESENTADOS ANTE LA COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO ENTRE 1987 Y 2002

El estudio realizado de las actuaciones informadas desde la entrada en vigor del PEPMFC hasta que la Comisión Provincial de Urbanismo dejo de ser vinculante para su autorización (1987-2002), se ha basado en el análisis pormenorizado de las 209 actas emitidas durante estos años y obrantes en el archivo la Delegación Territorial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada.

En total suponen un volumen de 20 tomos y aproximadamente unos 7.000 folios, que se han llevado parte del tiempo de investigación del doctorando.

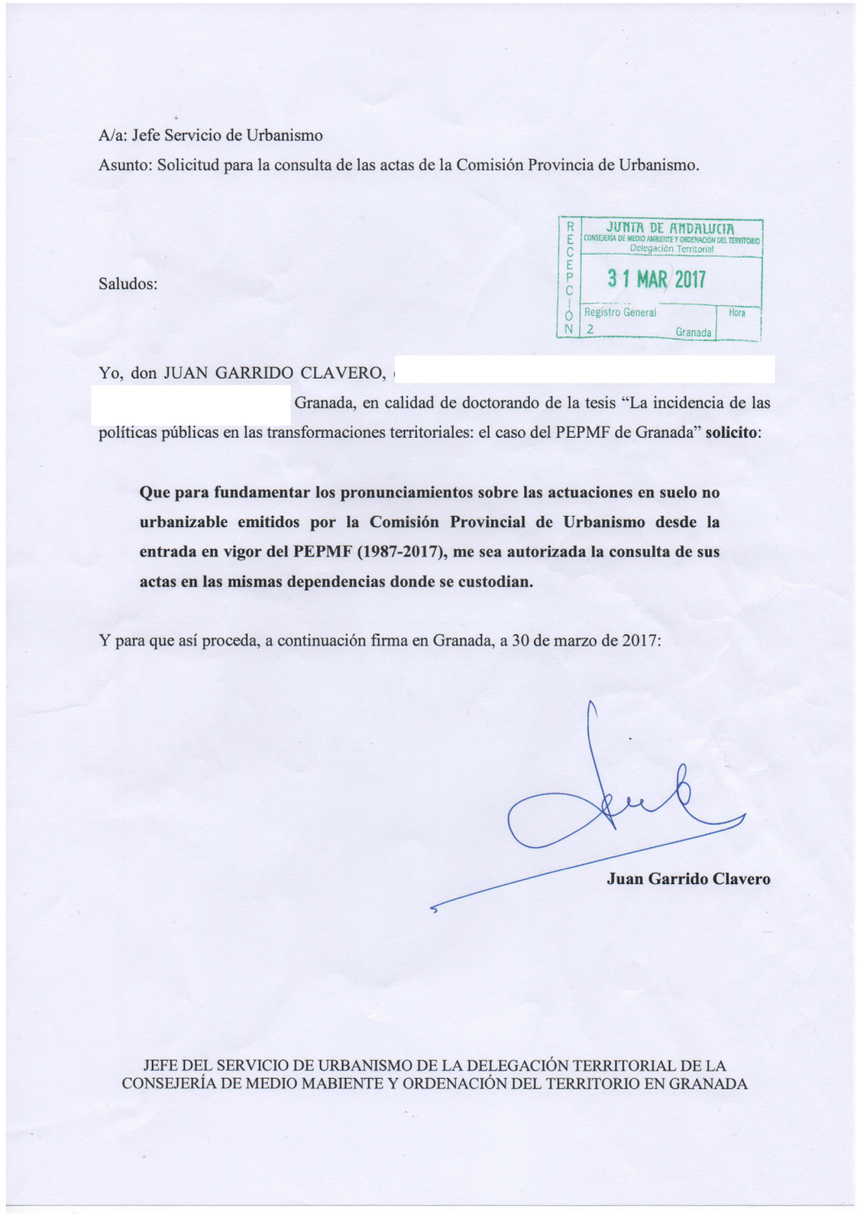
Para poder acceder a los mismos se hizo la oportuna solicitiud oficial (se adjunta copia), a la que se accedió sin mayor problemas, gracias a la gentileza del Jefe de Servicio de Urbanismo y, sobre todo, a la colaboracion del personal encargado del Área de Actuaciones en Suelo No Urbanizable.

La sistemática seguida fue chequear todas las actuaciones en suelo no urbanizable que coincidían con espacios protegidos por el PEPMFC, así como todas aquellas que se justificaban en este Plan. Posteriormente se rellenaba una tabla que había sido previamente configurada y en la que se hacia constar varios datos de interés para el ánalisis (se adjunta copia de dicha tabla con un caso ejemplar). Finalmente estos datos se pasaban a una base de datos, con la que se han realizado los cálculos presentados en la investigación.

Supuesto que esta ficha está cargada de datos personales, para preservar la identidad de las personas afectadas se ha optado por no publicar los resultados totales.

No obstante, esta información queda en poder del investigador para la consulta que sea requerida, previo conocimiento del personal encargado de su custodia en la Delegación Territorial.

Por último, sólo agradecer la colaboración prestada por el personal del Servicio de Urbanismo, que siempre estuvo presto a ayudar y a hacer más fluída la investigación.



A/a: Jefe Servicio de Urbanismo

Asunto: Solicitud para la consulta de las actas de la Comisión Provincia de Urbanismo.

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Delegación Territorial
RECEPCIÓN
31 MAR 2017
Registro General
Hora
2
Granada

Saludos:

Yo, don JUAN GARRIDO CLAVERO, [redacted] Granada, en calidad de doctorando de la tesis "La incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales: el caso del PEPMF de Granada" **solicito**:

Que para fundamentar los pronunciamientos sobre las actuaciones en suelo no urbanizable emitidos por la Comisión Provincial de Urbanismo desde la entrada en vigor del PEPMF (1987-2017), me sea autorizada la consulta de sus actas en las mismas dependencias donde se custodian.

Y para que así proceda, a continuación firma en Granada, a 30 de marzo de 2017:

Juan Garrido Clavero

JEFE DEL SERVICIO DE URBANISMO DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO MABIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN GRANADA

	Fecha Comisión	Referencia	Término Municipal	Objeto Proyecto	Resolución	Motivación (entre otras)	Promotor	Observaciones
	28/03/2000	122/99	DILAR	Instalación Turismo Rural			J	CS-5
✓	23/2/2000	124/99	LACHAR	Factoria Reciclado Neumaticos	Autorizar	D.I.A.	N	AG-14
✓	"	126/99	CORTES y GRAENA	Construcción Obrador y Restaurante Rural			d	AG-4 (Parte Parcela)
✓	"	131/99	CASTILLEJAR	EDAR.	Autorizado 26/1/2000		G	AG8
✓	26/1/2000	150/99	LA TAHA	Ampliación Vivienda.	Autorizado 26/1/2000		G	AG.
✓	"	135/99	LA PEZA	Nave Engorde de pollos			de	CS-5
✓	27/4/2000	157/99	BEAS de GRANADA	Vivienda.	Denegado 27/4/2000	Menos de 2 Km dist. a Linderos	J	CS-5
✓	"	159/99	BEAS de GRANADA	Vivienda.			Jo	CS-5
✓	"	162/99	DIEZMA	Fabrica de Aceite			S	CS-5
✓	23/2/2000	173/99	ORGIVA	Hostal - Restaurante	Autorizado 23/2/2000		I	CS-3
✓	26/1/2000	184/99	LACHAR	(Centro Ocupacional) Casa de Oficios	Autorizado 26/1/2000			AG-14
✓	"	186/99	DEHESA de GUADIX	Granja Estabulación Cerdos			C	PS-7
✓	23/2/2000	191/99	GALERA	Legaliz. Viv. para Cafe-Bar	Autorizado 23/2/2000		J	AG-8
✓	28/3/2000	193/99	LANJARON	Estación Base Telefonia Movil	Autorizado 28/3/2000		P	AG
✓	"	198/99	IZNALLOZ	Acondicionamiento Nave para Restaurante - Cafeteria			L	CS-9
✓	"	199/99	LA TAHA	Reparacion y Amp. de Cortijo	Autorizado 3/7/2001		M	AG
✓	"	57/99	HUETOR SANTILLAN	Picadero			L	CS-5
✓	23/2/2000	205/99	JUVILES	Casa de Campo	Denegado 23/2/2000	P.N.S. N.= Inf. Desfavorable Incumple N.41 y 38.3.h)	M	AG
✓	23/2/2000	206/99	JUVILES	Casa de Campo	Denegado 23/2/2000	P.N.S. N = Inf. Desfavorable Incumple N.41 y 38.3.h)	J	AG
✓	"	207/99	NIVAR	Rehabilitación Cortijo	Autorizado 27/3/2000		Jo	CS-9