



5. COHESIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN EL LITORAL GRANADINO. UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA PLANIFICACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DE SU SISTEMA URBANO¹

LUIS MIGUEL SÁNCHEZ ESCOLANO²
PREMIO JOVEN INVESTIGADOR AACR

1. Introducción

Siempre es un reto realizar una comunicación que pretenda incluir entre sus objetivos un análisis legislativo, planificador y territorial de cualquier espacio. Muchos temas, con muchas aristas y puntos de vista que ofrecer al que los aborda, y poco espacio material para incluir las múltiples reflexiones que de nuestro trabajo se vayan sucediendo. Por esto, en la presente comunicación vamos a realizar un esfuerzo comprensivo y sintetizador que permita al lector, a partir de un tratamiento integral pero breve de la planificación regional y subregional vigentes, y combinado con la caracterización del sistema urbano comarcal, comprender desde un punto de vista geográfico las principales problemáticas territoriales existentes en la zona litoral de la provincia de Granada. A partir de nuestro análisis inicial, e incluyendo aportaciones procedentes de diversas materias, comprobaremos las conexiones existentes, para un espacio concreto, entre desarrollo territorial, ordenación del territorio, herencia urbana y modelo económico vigente.

Como punto de partida, analizaremos el marco legislativo y planificador existente en el ámbito de estudio. Y con esto hacemos referencia tanto a los grandes preceden-

1 Citar como: Sánchez Escolano, L. M. (2013). “Cohesión y desarrollo territorial en el litoral granadino. Una interpretación desde la planificación y la organización de su sistema urbano”. En: Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis*. Vol. 1, cap. 5, pág. 81-95. Ed. Universidad de Granada, Granada. ISBN 978-84-338-5558-9. [<http://hdl.handle.net/10481/27501>]

2 Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Granada.



tes de la historia más reciente de nuestra planificación, como a los últimos resultados de carácter comarcal aún hoy en trámite de aprobación definitiva. Centraremos por tanto nuestra atención especialmente en las leyes andaluzas con incidencia en la Ordenación del Territorio (Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía), y algunas reflexiones derivadas del análisis de la Ley de Ordenación Urbana de Andalucía (LOUA) de 2003. En el marco de la planificación regional y subregional, abordaremos el tratamiento comarcal contenido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), de 2006, y por supuesto el aún no aprobado Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada (POTLG), que ya ha pasado, tras múltiples revisiones y reenfoques en su concepción inicial, el trámite de información pública y se encuentra resolviendo las alegaciones que desde múltiples asociaciones, los ayuntamientos de la comarca y también la ciudadanía se realizaron durante el periodo de exposición pública en la primavera de 2010.

Tras el análisis del marco legislativo y planificador vigente y con incidencia directa en lo que se ha venido haciendo en materia de desarrollo y ordenación territorial en el litoral de Granada, pasaremos al análisis de un elemento fundamental para comprender mejor la dinámica territorial vigente en este espacio costero. Nos referimos al sistema urbano comarcal, pilar básico de la articulación territorial, del que, a partir del conocimiento detallado de sus componentes y sus particularidades como sistema territorial, podremos extraer importantes conclusiones sobre la dinámica sobrellevada en la comarca hasta ahora y las posibles repercusiones que en un futuro inmediato van a tener lugar en la misma.

Dentro del sistema urbano comarcal, haremos especial incidencia en la situación y caracterización de las ciudades medias existentes, que constituyen los principales centros de mercado y actividad, y que cuentan con una relevancia demográfica y territorial indiscutible. Por otro lado, muestra de las fuertes disparidades intracomarcales que nos irán saliendo al paso en nuestro análisis, como contrapunto a lo anterior abordaremos la situación del poblamiento rural tradicional, que aunque menos relevante económica o demográficamente que las ciudades medias, constituye la base histórica del hábitat en el litoral granadino y forma, a su vez, una extensa y tupida red de asentamientos, en estrecha relación con la red viaria histórica, que lo dotan de una importancia territorial (medida en criterios como el identitario o el paisajístico) que supera por su propio peso cualquier consideración que solo tenga en cuenta el número de habitantes de un núcleo o su evolución económica reciente.

Todo lo anterior, puesto en relación con este marco comarcal, dinámico, muy conflictivo económica y territorialmente, situado sobre un medio físico complejo (la estrecha franja litoral granadina), con un medio natural limitado y lleno de trabas para el desarrollo de la actividad humana (con fuertes pendientes, suelos erosionados, cierto matiz árido en su clima), y a su vez lleno de posibilidades económicas y de desarrollo futuras (en relación con el turismo y otros servicios principalmente, pero también en un nuevo enfoque de la agricultura subtropical e intensiva existente), nos va a permitir poner sobre la mesa la verdadera relevancia que, en aspectos como la ordenación, la cohesión territorial y el desarrollo sostenible, tienen elementos tales como el sistema urbano tradicional, la apuesta por la ciudad compacta mediterránea, el uso racional del suelo y los recursos naturales, y la puesta en marcha de planes y leyes realmente eficaces que controlen los desmanes territoriales a los que, por desgracia, venimos asistiendo habitualmente en España, y de los que el litoral de Granada, en ausencia de un plan de ordenación comarcal, no ha quedado al margen en las últimas décadas.

2. La Ordenación del Territorio y sus experiencias en Andalucía. El Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), define la ordenación del territorio como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”; y afirma que es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política” (AA.VV., 1983: 2). Pese a constituir un gran paso en la caracterización de la materia, sus obligaciones y límites terminológicos, la excesiva amplitud de esta definición y la confusión que introduce en la explicación del instrumento en relación con sus fines, nos parece que deja mucho que desear (ZOIDO, 1998). Aunque hoy nadie duda de la importancia de la ordenación territorial como instrumento y política en manos de las administraciones públicas para, contando con la participación ciudadana y empresarial, perseguir fines tales como la cohesión social, económica y territorial de los distintos países a diferentes escalas. En el caso español se realiza este proceso a escala regional, ya que ésta ha sido entendida, desde el inicio del periodo democrático reciente, como la ideal para la puesta en marcha de planes y políticas con incidencia territorial.

Pero pese a que con el paso de los años el panorama legislativo ha ido siendo cada vez más amplio y más completo en esta materia, y se han ido incorporando así mismo nuevos conceptos e ideas al discurso de la planificación y ordenación de los territorios, no por ello el control sobre los procesos territoriales ha sido mejor ni más efectivo. Esta ha sido y es una de las grandes decepciones que podemos comentar al respecto de la evolución y desarrollo reciente de la práctica de la Ordenación del Territorio, ya sea entendiendo ésta como una disciplina científica, una política o como una técnica administrativa. Podremos comprobarlo más adelante en el caso del litoral granadino. Los grandes desmanes de años recientes (urbanismo descontrolado, desmontes ilegales, malgasto de recursos escasos, etc.), al amparo de una expansión económica sostenida gracias al *boom* inmobiliario y el fácil acceso al crédito, han demostrado que la planificación y la Ley han ido muy por detrás de lo que estaba sucediendo en cada momento en muchas partes de Andalucía (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ y SÁNCHEZ ESCOLANO, 2010a)

Pese a todo, uno de los grandes retos de la autonomía andaluza ha sido, y sigue siendo, la consecución de un espacio integrado social, económica y territorialmente. Para la consecución de este objetivo, el desarrollo de políticas públicas de incidencia territorial ha ido cobrando progresiva importancia con el paso de los años y a medida que las responsabilidades en materia territorial de la administración autonómica iban creciendo. Y entre todas ellas, las más específicas en relación con la Ordenación del Territorio marcan el camino a seguir en este sentido (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ y SÁNCHEZ ESCOLANO, 2010c). No es nuestra tarea aglutinar en este apartado una breve historia de las políticas de Ordenación del Territorio en la etapa autonómica andaluza, pero sí nos parece oportuno poner en contexto actuaciones concretas (como el propio Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada) dentro de un marco superior a él que se nos antoja imprescindible abordar para conocer las características y elementos funcionales y estructurales de los planes de ámbito subregional. En palabras del profesor Zoido (ZOIDO NARANJO, 2002) “*la tarea de implantar*

instituciones y organismos específicamente dedicados a la ordenación del territorio comienza en Andalucía antes de la aprobación del Estatuto, durante la llamada etapa preautonómica (1979-1981); incluso sustentando el nombre del departamento que la comprendía (Consejería de Política Territorial). Pero los avatares seguidos en un periodo que para este particular aspecto ya podemos considerar amplio, señalan una trayectoria débil y dubitativa". Como sabemos, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía tuvo que esperar hasta 1994 para ser promulgada, y el primer plan territorial democrático fue definitivamente aprobado, como un adelanto del plan de ordenación regional, en 1998. Y, por último, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) en su versión definitiva no fue aprobado hasta 2006, encontrando un hito anterior en la promulgación en 2003 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). Se trata por tanto de una historia que cuenta en su haber con múltiples planes, interpretaciones y un largo recorrido de experiencias y propuestas que viene a desembocar en el panorama actual, en el cual la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene en exclusividad las competencias en ordenación territorial y ha desarrollado completamente este apartado administrativo, contando en su haber práctico con algunas figuras de planificación subregional ya vigentes o en avanzado desarrollo, como es el caso específico de la que nos atañe en este trabajo.

Al mismo tiempo que se desarrollaba el marco legislativo básico y se iba dando forma a una imagen acaba de Andalucía como territorio con personalidad propia que era necesario gestionar eficientemente y conducir hacia objetivos como la cohesión y la articulación territorial, se iban poniendo en marcha otras iniciativas de carácter planificador con otra finalidad, como por ejemplo la específica de espacios naturales, (el *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*, de 1986) o la centrada en algunos espacios subregionales fácilmente identificables desde un punto de vista geográfico, y que reunían así mismo toda una serie de características que los hacía de especial interés para poner en práctica la Ordenación del Territorio en ellos. Este fue el caso de algunas áreas litorales (Poniente Almeriense, Costa del Sol Occidental, Bahía de Cádiz, etc.), otras comarcas interiores de especial sensibilidad (el caso de la Sierra de Segura, en la provincia de Jaén) y el de espacios metropolitanos emergentes, como la Aglomeración Urbana de Granada, donde se desarrolló el dos veces modificado Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG).

Como vemos en los datos, la planificación y ordenación territorial del periodo autonómico no ha sido algo ajeno a la provincia de Granada, que ha contado desde el inicio del periodo autonómico con un Plan vigente en su provincia (el ya citado de la aglomeración urbana capitalina). Si bien es cierto que, al contrario de lo que sucedía en otros espacios litorales, que como el de Granada eran también muy dinámicos social y económicamente y que por tanto estaban asistiendo a grandes y rápidas transformaciones territoriales, el litoral granadino comprobaba cómo estaba quedando al margen de los procesos de planificación subregional puestos en marcha por la administración. En este marco de descontrol administrativo en años clave del desarrollo económico nacional y regional, inútilmente paliado por la reglamentación urbana de carácter municipal (inefectiva en el marco comarcal y en dispar estado de desarrollo según el municipio a que atendamos), y pese a la aplicación de leyes con incidencia parcial en la ordenación territorial (leyes medioambientales, infraestructurales, ley del suelo, etc.), todo ello con la intención de reconducir los defectos arrastrados de

una situación anterior de manifiesto descontrol legal, es donde se inscribe la creación y el diseño del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada, que, como veremos más adelante, ha contado con un proceso de gestación y desarrollo lleno de complicaciones.

Lo que no se puede ocultar es que la futura aprobación del Plan subregional del litoral granadino constituirá un auténtico hito para la Ordenación del Territorio en esta parte de Andalucía. Casi un logro, y además una esperada noticia, ya que tras años de expansión económica y crecimiento descontrolado (en lo económico, lo demográfico, en lo urbanístico, en el desarrollo agrícola y la gestión de los usos del suelo...), era necesario promulgar y hacer efectivas reglas generales que permitiesen poner un punto de medida y control sobre ciertos procesos con fuerte incidencia territorial que estaban teniendo lugar sin que ninguna figura planificadora preexistente tuviese los recursos suficientes para acotar.

El Plan de ordenación del Territorio del Litoral Granadino (POTLG), incluye a 17 municipios del extremo sur de la provincia de Granada, que suman un total de 788 km² y 127.010 habitantes (AA.VV. 2006). Y nos referimos en este punto al año 2006 porque este trabajo versa sobre el plan según está oficialmente expuesto y sus magnitudes, propuestas y características, aunque sea obligado poner de manifiesto el contrasentido que encierra una Ordenación del Territorio hecha sobre datos desfasados y que pueden no guardar una relación directa con la realidad. Decimos esto porque el POTLG se basa en trabajos de campo e investigación realizados hasta 2006, ya que se esperaba su aprobación para 2007. Esta comunicación se redacta en abril de 2011 y el Plan aún no está aprobado, y se suceden todavía diariamente noticias en la prensa sobre la resolución de las distintas alegaciones presentadas por ayuntamientos afectados, empresas y ciudadanos. La distancia entre la realidad analizada y lo que proponen los planes tiempo después, constituye una de las problemáticas más acuciantes para la Ordenación del Territorio, tanto en su vertiente técnica como política, y en este caso se hace más que nunca evidente.

En resumidas cuentas, el litoral de la provincia de Granada aparece como una comarca tardíamente atendida por la planificación, que cuenta además, debido a una particular evolución económica y territorial que a grandes rasgos es compartida con otras secciones del litoral andaluz, con un grado especial de complejidad y conflictividad territorial, habiendo registrado grandes transformaciones socioeconómicas y territoriales en los últimos años que, como antes indicábamos, no han tenido un marco planificador de referencia en el que ampararse.

3. El litoral granadino. Características territoriales y urbanas

3.1. INTRODUCCIÓN AL LITORAL GRANADINO. CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES GENERALES

El espacio litoral de la provincia de Granada comprende un territorio orientado de oeste a este, siempre al sur de Sierra Nevada, en el cual, pese a su pequeña extensión, se reúnen una numerosa cantidad de fenómenos territoriales, paisajísticos y económicos de notable significación e importancia.

En primer lugar, y siempre desde un punto de vista físico y natural, destacamos la estrecha franja de terreno llano junto al mar, que solo tiene especial relevancia en cuanto a extensión en la zona de Motril -donde se forma la vega baja del río Guadalfeo-, que a modo de sucesión de pequeñas playas y coquetas vegas junto al mar recorre todo el borde costero comarcal, pero que conoce una enorme feracidad agrícola y es objeto de fuertes presiones urbanísticas y de un elevado índice de ocupación por parte de las grandes infraestructuras comarcales (Carretera Nacional 340, Autovía A7, Instalaciones del Puerto de Motril, etc.), ya que se trata, como decíamos antes, del espacio inmediato al mar y es, con diferencia, el más atractivo turísticamente, el que reúne las mejores condiciones de habitabilidad para la ocupación humana, y es además donde se encuentran las únicas tierras llanas que facilitan la implantación tanto de infraestructuras viarias como el desarrollo agrícola intensivo. En este espacio se encuentran hoy las zonas más pujantes económicamente, ya sea por motivos turísticos, industriales o agrícolas, pero en todo caso siempre desde un nivel de productividad intensivo que es desconocido en otras partes de la comarca. Motril –cabecera económica y demográfica indiscutible–, Almuñécar y Salobreña, los tres principales núcleos comarcales y únicas ciudades medias del entorno, así como los nuevos núcleos de colonización agrícola (Carchuna, Calahonda) y otros surgidos o en expansión al amparo del *boom* turístico de las últimas décadas (Castell de Ferro, La Herradura, La Rábida), se sitúan en este estrecho y conflictivo espacio.

Inmediatamente por encima del espacio llano litoral, comienza lo que denominamos el *traspais montano litoral*, espacio de fuerte personalidad paisajística que ha entrado en una dinámica regresiva –demográfica, social y económica– en los últimos años, y que ha sido muy maltratado en este tiempo de ausencia de planificación territorial comarcal y de descontrol agrícola y urbanístico. Debido a la proximidad de los Sistemas Béticos al mar en esta parte de Andalucía, sólo separados del mismo en la actualidad por los pequeños depósitos de aluvión que la erosión ha permitido que se formen en los últimos siglos, la barrera montañosa que forman, por un lado en el extremo oeste las estribaciones y cumbres orientales de las Sierras de Almirajara y Tejada, en la zona central por la Sierra de Lújar, y en la zona oriental por la Contraviesa, sirve de telón de fondo a la costa granadina y marca con sus cumbres, salvo en el paso del río Guadalfeo, que viene a romper con este esquema lineal montañoso este-oeste, el final de la comarca del litoral de Granada. En este espacio, mejor posicionado estratégica e históricamente para la defensa ante los peligros marítimos (BOSQUE MAUREL y FERRER RODRÍGUEZ, 1999: 154), y como toda la montaña mediterránea, fuente de recursos inagotable para los pobladores de todas las épocas, es donde se ha venido concentrando el poblamiento tradicional de la comarca (Mapa 1). Albuñol, Albondón, Sorvilán, Rubite, son cabeceras municipales localizadas en este sector, hoy en estancamiento económico y demográfico -cuando no en riesgo de desaparición-, lo que destaca aún más en comparación con el pujante espacio litoral. Este es el espacio de las grandes producciones en secano de vid, higuera y almendro (Contraviesa), y también de otras relacionadas con la agricultura en zonas subtropicales (zona occidental), así como otras producciones de abastecimiento primario para los pobladores de estos pueblos y cortijos en tiempos pasados. Todo ello se encuentra hoy en decaimiento por falta de productividad y posibilidades de desarrollar nuevas formas de vida, lo que ha llevado a la huida de los jóvenes de estos lugares a otros municipios, como los de la propia franja litoral comarcal, donde las oportunidades de trabajo y una mejor calidad de vida parecen más fáciles de alcanzar.

MAPA 1. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE LOS NÚCLEOS URBANOS (1991-2008)



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada, 2010.

De esta forma, la dinámica comarcal está muy bien definida desde, al menos, los años 60 del siglo pasado. El espacio litoral, más dinámico y siempre en expansión económica, constituye una atractiva zona de oportunidad para los habitantes de la comarca, que no encuentran en la zona montañosa interior posibilidades de crecimiento ni en la economía agraria tradicional (en desarticulación y abandono) ni en los modos de vida ancestrales, lo que ha puesto en grave riesgo de desaparición el patrimonio cultural, social y paisajístico de estos pueblos y cortijos. Por otro lado, la zona litoral es la que ha asistido en primer plano al desarrollo de la agricultura intensiva bajo plástico, fuente de riqueza para los que emprenden esta trabajosa tarea, lo que se une en muchos puntos a la agricultura subtropical de productos de alto valor añadido en la zona situada al oeste del Cabo Sacratif, y más recientemente, sobre todo desde los años 70 del siglo XX, al surgimiento del turismo residencial, que viene acompañado de un desarrollo de servicios (hostelería, transporte) e industrias relacionadas (la de la construcción especialmente), generadoras de mucho empleo y oportunidades de negocio. Todo esto ha dado a los municipios de Motril, Salobreña y Almuñécar, un perfil social y económico eminentemente industrial (en el caso motrileño) y turístico (más marcado éste en Almuñécar y Salobreña), además de mantener un sector agrícola enormemente representativo en su población activa (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, 2008).

Esta dualidad, insostenible territorialmente, aunque se conoce en otros muchos litorales de España, se produce en este caso sobre un territorio relativamente pequeño en extensión, y divide la comarca en dos mitades desiguales tanto territorial como económicamente. Esta ha sido a nuestro entender la principal fuente de problemáticas territoriales en los últimos años, en los que la ausencia de una idea global de comarca, de un plan territorial que aglutinase con sentido y responsabilidad iniciativas y

acciones con incidencia en el espacio, el paisaje y los modos de vida de la gente, no ha permitido definir un modelo de desarrollo coherente que buscase algo más que enriquecimientos personales a partir de iniciativas locales y puntuales a costa del patrimonio de todos. En la actualidad, la zona montañosa interior conoce procesos generalizados de abandono de tierras, erosión y despoblamiento, con pérdidas irreparables en el paisaje y el patrimonio cultural y la desaparición del hábitat tradicional. Por otro lado, la zona costera ha visto como se han degradado enormemente sus valores naturales: se han ocupado zonas de vega muy feraces para la construcción de instalaciones industriales o viviendas, las laderas más bajas de las montañas han sido invadidas por invernaderos y urbanizaciones a partir de grandes desmontes de tierra, y además, se han cementado y modificado sus costas hasta convertirlas en una imagen irreconocible de lo que eran hace apenas cuarenta años.

3.2. EL SISTEMA URBANO DEL LITORAL GRANADINO

Sobre un espacio complejo, lleno de importantes variaciones humanas y abruptos contrastes naturales, el sistema urbano comarcal de la zona litoral de Granada ofrece una variedad y originalidad geográfica muy significativas.

MAPA 2. EL SISTEMA URBANO DEL LITORAL DE GRANADA EN SU MARCO REGIONAL INMEDIATO



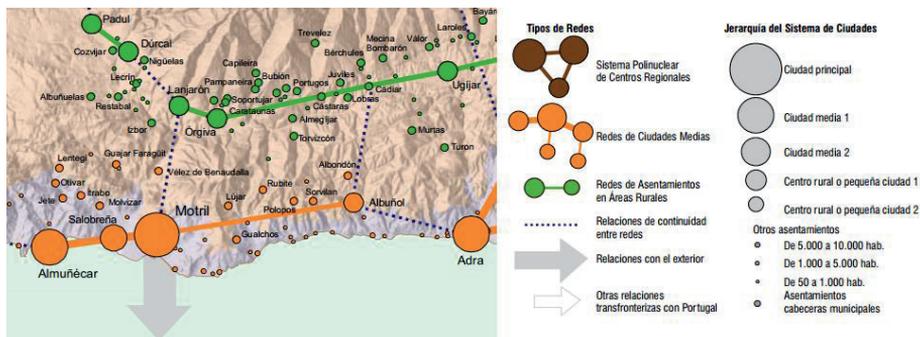
Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada, 2010.

Además de las ya comentadas en los aspectos paisajístico, histórico o natural, se añade además, y como elemento fundamental de análisis para este trabajo, la realidad del sistema urbano comarcal.

Si bien la comarca del litoral de Granada se dispone toda ella frente al Mediterráneo y sobre las laderas más meridionales del sector central de las Béticas, es difícil perfilar una imagen de conjunto en lo que se refiere a su sistema urbano. Por ello, en primer

lugar destacamos su *variedad*, reflejo de un medio físico complejo y una evolución económica errática que han ofrecido diferentes oportunidades a sus habitantes a lo largo de los siglos. En su zona occidental, se concentran en un ámbito relativamente pequeño los tres principales núcleos de población. Salobreña (12.821 hab.), Almuñécar (27.703 hab.), y por supuesto, Motril (60.884 hab.), principal referencia económica y demográfica, y principal centro urbano de la provincia de Granada tras la capital (Mapa 2). Constituyen los grandes centros urbanos de este espacio y las tres son consideradas en los documentos de planificación vigentes como “ciudades medias”, conformando una red de centros intermedios identificada como tal en la dicha planificación (Mapa 3) (SÁNCHEZ ESCOLANO, 2010a).

MAPA 3. EL SISTEMA URBANO COMARCAL EN EL POTÁ



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, 2006.

En el mismo sector occidental de la costa de Granada encontramos otros pequeños núcleos de población que no ocupan, al tener una posición menos privilegiada en lo referido a la proximidad física al mar y las principales vías de comunicación que recorren la comarca, una posición tan destacada en el sistema urbano. Nos referimos a Los Guájares (1.191 hab.), Ítrabo (1.152 hab.), Lentegí (340 hab.), Molvízar (3.269 hab.), Otívar (1.136 hab.) y Vélez de Benaudalla (con 2.928 habitantes). Su peso demográfico se corresponde con su menor importancia económica en el sistema comarcal, ocupando pequeños valles y vegas interiores si bien están bastante próximas al litoral. Más hacia el este, y pasado el centro de referencia económica comarcal que suponen Motril, su vega y su puerto, se extiende la otra gran unidad territorial comarcal, que identificamos con aquella parte del sistema urbano que se desarrolla sobre las laderas meridionales y la estrecha costa al pie de las Sierras de Lújar y la Contraviesa. Aparecen, en primer lugar, Lújar (462 hab.) y Gualchos (con 4.330 hab., más cercano a la costa), y ya en las laderas de la Contraviesa, Rubite (450 hab.), Polopos (1.856 hab.), Sorvilán (614 hab.), Albuñol (6.704 hab.) y Albondón (con 883 habitantes), ejemplos más representativos de antiguas cabeceras municipales situadas en la media ladera de la Contraviesa y que, en muchos casos (La Rábida de Albuñol, Melicena y La Mamola en Sorvilán, Castillo de Baños en el término de Polopos...) cuentan con

un núcleo de población de relevancia en su sección de litoral correspondiente que ha incrementado su población de forma notable en los últimos años, todo ello al abrigo del desarrollo de los invernaderos y las primeras posibilidades de negocio turístico en la zona. En la planificación regional vigente, como principal centro de esta parte de la costa, aparece Albuñol (consagrado como centro de la zona litoral oriental) relacionado en una red de centros urbanos intermedios junto con los tres grandes núcleos urbanos de la zona occidental del litoral de Granada, aunque, como ocurre en estos casos, en el POTa no se recoge explicación alguna que justifique o defina esta relación (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ y SÁNCHEZ ESCOLANO, 2010a).

Como trasfondo de todo lo anterior, y sin apenas relevancia económica y poblacional, aunque sí histórica, paisajística y social, aparece el hábitat tradicional rural en diseminado, decenas de pequeños cortijos y aldeas que se reparten en cada valle y sobre cada colina (especialmente sobre la Contraviesa), que constituyen elementos patrimoniales atestigüadores de un pasado económico basado en la agricultura de subsistencia y en los intercambios locales de productos básicos, todo ello hoy en trance de desaparición o de museificación por débiles flujos turísticos.

Otro aspecto que consideramos destacable en relación con la articulación territorial de la comarca a partir de su sistema urbano, es la relación que se establece –y se reconoce– entre el litoral granadino y otras comarcas vecinas.

Por un lado, la relación con las comarcas interiores granadinas (Mapa 4), como son la Alpujarra y el Valle por un lado, y el área metropolitana de la capital por otro. Ambos espacios están estrechamente relacionados con esta parte de la provincia desde tiempos remotos y muestran una complementariedad económica con la costa notable (SÁNCHEZ ESCOLANO, 2010a), pese a que, en muchos casos, el freno al desarrollo de las grandes infraestructuras de comunicación intraprovinciales haya supuesto un escollo para el aprovechamiento que de esa complementariedad se pudiera haber hecho. La finalización de la autovía hacia la costa (A-44) y su enlace con una Autovía del Mediterráneo terminada (la A-7) es fundamental en este momento, así como el impulso a proyectos históricos como el ferrocarril de Motril a Granada para enlazar su puerto con el acceso a los grandes mercados interiores de mercancías de la provincia y del resto de España. O la lucha por conseguir que el Corredor Ferroviario Mediterráneo pase por la comarca, lo que terminaría de enlazar este espacio con la red ferroviaria europea y daría una conexión directa a la misma desde Algeciras hasta Francia. Además de otras infraestructuras de menor importancia, ya sean regionales o nacionales, pero de gran significación local, como la mejora de las comunicaciones con la Alpujarra a través de Albondón o la Nacional 323 al norte de Vélez de Benaudalla.

Finalmente, queremos comentar la relación con los dos espacios litorales contiguos al litoral granadino, tan importantes en la integración territorial de la costa granadina en el marco mediterráneo andaluz. La Axarquía de Málaga, por un lado, que ha apostado definitivamente por un turismo residencial expansivo combinado con el mantenimiento de una agricultura subtropical intensiva (lo que la relaciona estrechamente con el modelo vigente en la zona situada desde Almuñécar al Cabo Sacratif); y por otro lado, la comarca del Poniente de Almería, referente mundial de la agricultura bajo plástico, y que comparte un modelo territorial más parecido (salvando las diferencias derivadas de la disposición del terreno, la extensión agrícola y los recursos hídricos

Muchos son los procesos que, por otro lado, quedan perfectamente identificados y diagnosticados en el Plan que necesitan de una urgente intervención correctora y que permita acotar los posibles efectos negativos que de ellos se puedan generar. La urbanización imparable del litoral, ya sea por viviendas y los equipamientos correspondientes a éstas o por el paso de infraestructuras, es quizá el proceso más llamativo y típico en la franja costera mediterránea española. Proceso que por más conocido y antiguo que sea en nuestras costas, no parece encontrar un modelo de planificación correspondiente que sepa gestionarlo sin caer en las grandes tropelías urbanísticas que, como vemos reiteradamente, se suceden por doquier.

Al proceso anterior, se añade uno que tiene una especial incidencia en esta comarca, que es el de la decadencia del traspais montano inmediatamente anterior a la estrecha franja litoral y las pequeñas vegas costeras. Una zona que ha constituido la referencia demográfica, paisajística, patrimonial e histórica de esta comarca, y que parece no encontrar su sitio en el sistema económico y social imperante desde el inicio de la descomposición de la agricultura tradicional española a finales de los años 50 del pasado siglo XX. Los pequeños núcleos rurales se despueblan, en beneficio de la franja litoral, y además el hábitat tradicional de cortijos y pequeñas aldeas rurales, tan típico de la Contraviesa y la Baja Alpujarra, desaparece sustituido por localizaciones residenciales aisladas y casas de recreo vacacional para turistas y personas no residentes de forma permanente en ese lugar. La agricultura tradicional pasa a convertirse en una rémora económica que es inmediatamente sustituida, cuando las condiciones del terreno lo permiten, en desmontes para invernadero en las zonas bajas y de media ladera, o zonas de expansión urbana cuando se encuentran junto a los cascos urbanos preexistentes. Cuando no directamente se abandona la explotación ante la falta de expectativas económicas de sus propietarios.

Otro elemento novedoso, el más simbólico en cuando a la falta de planificación existente hasta ahora, es el de la nueva urbanización difusa a partir de la costa con complejos residenciales, ya sean individuales o unidos a grandes infraestructuras de ocio como campos de golf, que si bien ha alcanzado un enorme expansión únicamente hasta ahora en la zona occidental de la costa granadina (en el entorno de Salobreña y Almuñécar principalmente), las mejoras en el abastecimiento de agua y en las comunicaciones no tardarán en exportar este modelo hacia el resto del litoral provincial.

Por otro lado, queremos llamar la atención sobre ciertos defectos reiterativos en el proceso planificador ejercido en España, en Andalucía y en este caso que nos atañe en particular. Es fácil comprobar la enorme distancia temporal que se observa entre el inicio del proceso de estudio y redacción del Plan, hasta que se recoge y elabora la información, y de ahí a su puesta en práctica. En este caso del Litoral de Granada es más que palmaria esta diferencia temporal, con todos los problemas que esto acarrea a la hora de poner en marcha medidas de incidencia territorial, que unido al retraso en su aplicación, pierden parte de su sentido y mucho de su esperada eficacia práctica. Y esto, en el caso del POTLG, se comprueba también en los mapas, que recogen informaciones de un tiempo muy pasado en relación con la inminente puesta en práctica del Plan (con mapas de 2006 en temas tan cambiantes como el urbanismo o la evolución demográfica comarcal). Hay que decir también que en esto tiene mucha culpa la falta de coordinación entre administraciones (regional y nacional principalmente) ya que muchos mapas y disposiciones del Plan encontraban dificultades en su desarrollo

y concreción por falta de compromisos firmes entre las administraciones a la hora de abordar algunas infraestructuras prometidas desde hace décadas y que, por falta de interés político o precisamente por exceso de éste en otro sentido (primacía de la casta política malagueña y sus intereses en los centros de poder frente a la granadina), no se han llevado aún a cabo. El caso de la autovía del Mediterráneo (A-7) a su paso por la provincia de Granada, que pese a las décadas transcurridas no esté aún terminada, convirtiendo al litoral de Granada en el único de Andalucía y el Mediterráneo español que tiene una sección del mismo sin autovía, dice mucho de la falta de interés y compromiso de las administraciones públicas con la provincia y sus necesidades, y ha entorpecido proyectos y previsiones de forma reiterada en estos años pasados.

Pese a todo, no estamos para nada seguros de que el POTLG consiga muchos de sus objetivos primordiales sin un respaldo real de la administración. Con la autovía sin terminar, ejemplo claro de la falta de interés político en el asunto, Motril –la gran referencia urbana y económica comarcal- y la zona occidental, el conjunto más rico y poblado del espacio litoral, pivotan social y económicamente cada vez más hacia el litoral de la vecina Axarquía de Málaga, alejándose económicamente de la zona oriental del litoral granadino, aún sin conexión con autovía y además más cercana en su modelo económico (basado en un turismo aún incipiente y sobre todo en la agricultura intensiva bajo plástico) al pujante Poniente de Almería. El futuro corredor de trenes del mediterráneo europeo, del cual aún no se conoce su trazado definitivo por la provincia de Granada, podría constituir una enorme oportunidad económica y de integración territorial para este espacio, tanto en el marco mediterráneo europeo, como en relación con su integración y articulación interna. Aunque el Ministerio de Fomento tiene “en estudio de trazado” aún esta infraestructura, considerada sin embargo como “prioritaria” por la Unión Europea (AA.VV, 2011).

En cuanto a las tendencias futuras que se detectan en la dinámica territorial de la comarca con la entrada en vigor del Plan, observamos cómo se sigue perdiendo cohesión territorial y patrimonio al desarticularse el hábitat rural preexistente, que impareblemente pierde población y relevancia económica y territorial en los últimos años. Además, pese a que el Plan diagnostica con suficiencia esta situación y recoge entre sus propuestas medidas encaminadas a la potenciación económica (con la creación de las “Áreas de Oportunidad Económica”) y turística de estos espacios, pensamos que llega tarde para reconducir una dinámica negativa económicamente y regresiva social y demográficamente que ha terminado por dividir el espacio entre un interior que pierde y un litoral que gana, y así mismo entre un este que se estanca y un oeste que conoce sobradamente los beneficios de una agricultura muy productiva y un crecimiento turístico y urbanístico sostenido desde hace algunos lustros.

Advertimos que no es sostenible el modelo que se está creando, por fases, en esta zona (primero la occidental, luego vendrá el mismo proceso urbanizador y depredador de recursos a la zona oriental), que perpetúa el modelo de ciudad lineal litoral, salpicada de grades complejos urbanísticos, pese a que en muchos casos lo que había (desarrollo de invernaderos descontrolados) tampoco era mucho mejor para el paisaje y el patrimonio. No se están creando por tanto ciudades siguiendo el modelo de ciudad compacta mediterránea, sino continuos urbanos residenciales, difusos e insostenibles. No se está imponiendo un modelo de ciudad sostenible, ni a escala municipal, ni a escala comarcal. Y además se está perdiendo irreversiblemente patrimonio natural

por la fuerte y agresiva ocupación del suelo, y la desaparición del hábitat tradicional preexistente en grandes áreas del litoral granadino.

El Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada es una de las soluciones, quizá la principal, a los graves problemas detectados con solvencia en el mismo Plan, así como también reiteradamente por las quejas elevadas a distintas instancias por la ciudadanía comarcal, pero hasta que no reconduzcamos nuestro modelo de desarrollo y crecimiento económico, basado en el urbanismo y la depredación de los recursos naturales disponibles, de poco servirán las medidas que podamos emprender de forma parcial para atajar dichos problemas.

5. Fuentes y bibliografía

- AA.VV. (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Comisión Europea. Bruselas.
- AA.VV. (2011): “Fomento deja en “estudio” el trazado del Corredor Mediterráneo por Motril” En *IDEAL, Diario Regional de Andalucía*, 17 de marzo de 2011. Grupo Vocento.
- AA.VV. (2010): *Padrón Municipal de Población*. INE. Madrid.
- AA.VV. (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla.
- AA.VV. (2010a): *Plan de ordenación del Territorio del Litoral de Granada (POTLG)*. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía. Sevilla.
- AA.VV. (2010b): *Modelos de crecimiento urbano. XV Seminario sobre Gestión Pública Local*. Editorial Trea. Gijón.
- BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La ordenación del territorio en España*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza.
- BOSQUE MAUREL, J. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1999): *Granada, la tierra y sus hombres*. Editorial de la Universidad de Granada. Granada.
- COPEETA, C. y LOIS, R. (2009): *Geografía, paisaje e identidad*. Editorial Biblioteca Nueva. Madrid.
- FERNÁNDEZ, A. y ALONSO, M. (2007): *El medio rural y la difusión urbana*. Grupo de Estudios Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible. Universidad de Oviedo. Oviedo.
- GALIANA, L. y VINUESA, J. (2010): *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Editorial Síntesis, Serie Mayor. Madrid.
- OCAÑA, C. y GÓMEZ, M.L. (1992): “El litoral andaluz y la red de autopistas europeas. Una inserción deficiente”. *Revista de Estudios Regionales*. Nº 32. Pp. 139-154.
- PUJADAS, R., y FONT, J. (1998) *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis, Serie Mayor. Madrid.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (1985): *Granada: medio físico y desarrollo*. Editorial de la Universidad de Granada. Granada.

* (2008): “Cambios en las ciudades medias andaluzas durante el último medio siglo”. En *Homenaje a Joaquín bosque Maurel, Secretario de la Real Sociedad geográfica*. Boletín de la real Sociedad geográfica. Madrid.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2010a): “La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía: notas para una reflexión desde la geografía”. *Revista Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* (Nº47, 2010-2).

* (2010b): “Cambios en el sistema urbano intermedio de Andalucía: significado geográfico y nueva funcionalidad urbana”. En *X Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana AGE*, Universidad de Oviedo, Universidad del País Vasco, Universidad de Cantabria. Oviedo- Santander- Bilbao.

* (2010c): “Sobre la nueva dimensión de las ciudades medias en Andalucía”. En *Ciudad, Territorio y Paisaje: una mirada pluridisciplinar*. Universidad Complutense, Universidad Autónoma de Madrid. CSIC. Madrid.

ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas perspectivas*. Editorial Trea. Gijón.

SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2010a): “Las redes de ciudades medias en la provincia de Granada: transformaciones recientes y nuevas tipologías (1950-2008)”. *Revista Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* (Nº46, 2010-1).

* (2010b): “Las redes de ciudades de nivel intermedio en Andalucía”. *VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Fundicot. Pamplona.

ZOIDO NARANJO, F. (1998): “Geografía y ordenación del territorio”. *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31. Barcelona.

* (2002): “Andalucía, cohesión y diversidad territorial”, *Geocrítica, Vol. VI, Nº128*. Barcelona.

